PARTITO NAZIONALE FASCISTA

TESTI PER I CORSI DI
PREPARAZIONE POLITICA

L'ORDINAMENTO DELLO STATO FASCISTA

LIBRERIA DELLO STATO
ANNO XIV E. F.

PARTITO NAZIONALE FASCISTA

TESTI PER I CORSI DI
PREPARAZIONE POLITICA

L'ORDINAMENTO DELLO STATO FASCISTA

LA LIBRERIA DELLO STATO
ANNO XIV E. F.

CONTENUTO

Capitolo III – Le istituzioni popolari

Capitolo IV – Le istituzioni amministrative

Capitolo V – Le istituzioni giudiziarie

INTRODUZIONE

LE LEGGI FONDAMENTALI DEL FASCISMO

L'ITALIA acquistò nel secolo scorso la sua unità politica, affermata colla legge 17 marzo 1861, n. 4671, sulla proclamazione del «Regno d'Italia», sotto le istituzioni dello «Statuto». Tale «atto fondamentale» era stato elargito il 4 marzo 1848 da Carlo Alberto Re di Sardegna, pochi giorni prima di entrare in guerra contro l'Austria e di iniziare l'impresa sabauda del Risorgimento nazionale, e successivamente era stato esteso alle altre regioni della Penisola, di mano in mano che venivano annesse al Piemonte. Lo Statuto fu redatto in poche ore, nella lingua francese, sui testi della costituzione di Francia del 1830 e di quella belga del 1831.

Nessuna traccia si poteva riconoscere in quell'atto della tradizione politica italiana. La quale pure aveva offerto alla storia delle costituzioni la più insigne e ricca varietà di ordinamenti umani, dall'Impero di Roma alla Chiesa cattolica, dai comuni del medioevo alla longeva e gloriosissima repubblica di San Marco. E per vero il popolo italiano nelle sue molte vite aveva già esperimentato tutti i problemi che tormentano nei secoli la civiltà europea: la conquista del mondo, l'oppressione straniera, le lotte di classe tra borghesi e operai, tra nobili e popolani, le più scapigliate libertà e i più rigidi reggimenti autoritari. Ma, per forza di cose, essendosi attardato nel proprio svolgimento nazionale, nel 1848 dovette rassegnarsi ad una semplice adesione al tipo di ordinamento e relativo diritto pubblico che, lungo la prima metà di quel secolo, era stato adottato in parecchi paesi del continente europeo sotto l'influenza di motivi estranei al genio della sua stirpe.

Quanto al diritto privato del Regno d'Italia esso fu tratto dai codici francesi del 1804–1810. Ed è notevole che i nostri unificatori del 1865 abbiano respinto deliberatamente ogni

concetto nazionale e storico, dichiarando di volersi fissare in una imitazione della codificazione francese. Anzi essi non esitarono perfino a confessare che il compito della creazione del diritto moderno era oramai sfuggito alla scuola italiana e passato a quella tedesca e a quella francese (Cassinis).

Il 28 ottobre 1922 avveniva la Marcia su Roma delle Camicie nere e si iniziava la trasformazione fascista dello Stato italiano in base a una dottrina autenticamente italiana del diritto e dello Stato.

Nell'attività legislativa del Fascismo fino ad oggi però si debbono distinguere due fasi:

1° la fase della « difesa del Regime », compiuta con leggi di carattere iniziale, transitorio o provvisorio, sulla stampa, sui partiti politici, sulle associazioni segrete, sui fuorusciti, ecc.;

2° la fase propriamente «costituente», che si inizia col discorso del DUCE del 3 gennaio 1925, per cui Egli rivendicava l'intransigenza politica del Fascismo. Questa fase è tuttavia in corso e ad essa si legano anche riforme in materia di legislazione ordinaria.

Le più significative ai fini della trasformazione costituzionale dello Stato, sono le seguenti leggi, che sono ormai dichiarate formalmente di « carattere costituzionale » dalla legge sul Gran Consiglio del Fascismo:

1. Legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del governo (C. d. G.).

2. Legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del « potere esecutivo » di emanare norme giuridiche.

3. Legge 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro.

4. Leggi 9 dicembre 1928, n. 2693, e 14 dicembre 1929, n. 3097, sul Gran Consiglio del Fascismo (G. C. d. F.).

5. Legge 17 maggio 1929, n. 810, per l'esecuzione del trattato e del concordato tra la Santa Sede e l'Italia.

6. Legge 20 marzo 1930, n. 206, sulla riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni (C. N. d. C.).

7. Legge 5 febbraio 1934, n. 163, sulla costituzione e funzione delle Corporazioni (C.).

Importanza particolare hanno poi le leggi seguenti:

1. Testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, sul Consiglio di Stato.

2. Legge 31 gennaio 1926, n. 108, sulla cittadinanza.

3. Legge 3 aprile 1926, n. 660, sulle attribuzioni dei Prefetti.

4. Legge 9 giugno 1927, n. 928, sul « Fascio Littorio » emblema dello Stato.

5. Legge 24 dicembre 1928, n. 3134, sulla bonifica integrale.

6. Legge 24 giugno 1929, n. 1155, sui culti ammessi nello Stato.

7. Legge 14 dicembre 1931, n. 1699, sulla disciplina di guerra.

8. Legge 3 aprile 1933, n. 255, sulla Corte dei Conti.

9. Testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383.

10. Legge 31 dicembre 1934, n. 2150, sulla « nazione militare ».

11. Regio decreto legislativo 18 aprile 1935, n. 441, sul Comitato corporativo centrale.

In corso di studio è la riforma dei codici di diritto privato; i codici penale e di procedura penale essendo stati già pubblicati coi rr. dd. del 16 ottobre 1930 ai nn. 1398 e 1399. La necessità di uniformare anche la legislazione di diritto privato, (codice civile, codice di commercio, codice della marina mercantile, codice di procedura civile) alle esigenze dell'ordine nazionale è manifesta, se si tiene conto che ogni ordinamento

giuridico, così nella sfera del diritto pubblico come in quella del diritto privato, è sostanzialmente unitario e deve risultare il logico svolgimento del principio costituzionale che lo qualifica. Tuttavia la riforma dei codici civili non sarebbe utilmente compiuta prima del definitivo assetto di tutte le istituzioni centrali del nuovo diritto pubblico. La legge di delegazione per i codici, del 30 dicembre 1923, n. 2814, era stata dettata ancora da meri criteri tecnici di unificazione legislativa col diritto vigente nelle terre liberate dallo straniero durante la guerra mondiale, e non può essere considerata antesignana della trasformazione fascista dello Stato.

Una particolarissima importanza nella serie delle manifestazioni legislative del Fascismo ha la « Carta del lavoro ».

Elaborata dal G. C. d. F. prima che fosse assunto nell'ordinamento giuridico dello Stato, fu redatta in un testo sottoscritto da tutti i componenti di questo, ed emanata il 21 aprile 1927, annuale della fondazione di Roma, e festa nazionale del lavoro. Essa fu pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 30 aprile successivo, nella parte non destinata alle pubblicazioni ufficiali. Ma con legge 13 dicembre 1928, n. 2832, si diedero al governo i poteri legislativi necessari per la completa attuazione della Carta del lavoro, dichiarandosi nella relazione al disegno di detta legge che s'intendeva in tal modo di riconoscerne il valore a tutti gli effetti giuridici.

Non si può quindi dubitare che sia ormai avvenuta con valore costitutivo quella che i giuristi chiamano la « ricezione » della Carta del lavoro nell'ordinamento giuridico dello Stato italiano e che la Carta del lavoro oggi faccia parte non solo della costituzione, ma anche della costituzione scritta, del Regno d'Italia. Il che ha molta importanza, non tanto per la parte propriamente sociale dell'atto, quanto per la definizione formale che con quell'atto stesso si è compiuta del nuovo principio

costituzionale dello Stato italiano. La Carta del lavoro, infatti, contiene la nuova regola fondamentale di vita del popolo italiano, che si riafferma sulla formula del « Dovere per la Nazione ». Essa pone, inoltre, non solo una direttiva di legislazione, ma la regola fondamentale di legalità, da cui si desume il valore di tutte le altre leggi e la norma d'interpretazione, non solo per le leggi fasciste ma anche per quelle anteriori, le quali devono intendersi abrogate se incompatibili col nuovo principio costituzionale.

Ciò stante, la « riforma costituzionale » preannunziata nel discorso della Corona per l'inaugurazione della XXIX legislatura (27 aprile 1934) si riduce alla trasformazione dell'istituto del « Parlamento » in conformità alle esigenze di organizzazione già fissate dalle leggi costituzionali del nuovo ordine.

costituzionale dello Stato italiano. La Carta del lavoro, infatti, costituisce la nuova regola fondamentale della vita del popolo italiano, che si riassume nella formula del «Duce»: [illegible] per la Nazione». Essa pone, inoltre, non solo una direttiva di legislazione, ma la regola fondamentale di legalità, da cui si desume il valore di tutte le altre leggi e le norme d'interpretazione, non solo per le leggi fasciste ma anche per quelle anteriori, le quali devono intendersi abrogate se incompatibili col nuovo principio costituzionale.

Ciò posto, la riforma costituzionale, preannunziata nel discorso della Corona per l'inaugurazione della XXIX legislatura (28 aprile 1934) si riduce alla trasformazione dell'istituto del «Parlamento» in conformità alle esigenze di organizzazione sancite dalle leggi costituzionali del nuovo ordina-

CAPITOLO I

TEORIE FONDAMENTALI

§ I. - LO STATO FASCISTA

1. – La definizione reale dello Stato

DA un processo critico e rivoluzionario di iniziativa inglese, americana e francese sorse quel tipo di Stato che, durante il secolo scorso, tentò di affermarsi presso i vari popoli della civiltà europea e che si indicò col nome di «Stato Moderno». Tale tipo di Stato si volle ricondurre alla concezione individualistica della vita, per cui solo l'uomo, astrattamente e atomisticamente considerato, risulta il soggetto e lo scopo dell'ordine politico e lo Stato (società politica) si giustifica solo secondo la proposizione dell'art. 2 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789: «Lo scopo di ogni società politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo».

Le varie scuole dell'individualismo politico hanno quindi considerato sempre il problema dello Stato sotto il profilo formale del diritto e dal solo punto di vista dell'assetto del governo, ovvero sia del rapporto fra il potere pubblico e i cittadini, fra i governanti e i governati. In tal modo esse hanno ridotto la nozione stessa dello Stato a quella del governo; intendendo appunto lo Stato come «il complesso delle scambievoli relazioni fra i singoli». Anzi, al pensiero individualistico è rimasta sempre incomprensibile la proposizione che lo Stato abbia una realtà sua propria, distinta da quella degli individui che vivono in esso e superiore così ai governanti come ai governati. Le precedenti teorie assolutistiche avevano identificato lo Stato col principe; le teorie individualiste della sovranità popolare identificarono lo Stato con ciascun cittadino. Perchè, se esse enunciarono il concetto di una «volontà generale» della società politica, esse non riuscirono a considerare tale volontà se non come la risultante delle volontà dei singoli componenti la società.

Per contro il Fascismo rivendica una interpretazione energetica, attiva, operante, volontarista e sentimentale della realtà e assume lo Stato come «un valore in sè» in cui si esprime la civiltà di un determinato popolo. In tali termini la rivoluzione fascista attua un nuovo ordine, «ordine nazionale» in contrapposto all'ordine individualistico del passato, che si trova dovunque in manifesto collasso. La proposizione per cui lo Stato si presenta come una entità morale, inconfondibile con la personalità dei singoli e quindi con un significato etico-organico, è decisiva per tutte le dottrine dell'ordine nazionale ed in primo luogo per la dottrina fascista.

Costante e assillante nello spirito del DUCE è la rivendicazione dell'idea dello Stato. «Caposaldo della dottrina fascista» — Egli ha detto — «è la concezione dello Stato, della sua essenza, dei suoi compiti, delle sue finalità». Una delle più decisive e vigorose enunciative è quella da Lui proferita alla prima Assemblea nazionale del regime del 1929: «Per il Fascismo lo Stato non è il guardiano notturno che si occupa soltanto della sicurezza personale dei cittadini, non è nemmeno una organizzazione a fini puramente materiali, come quelli di garantire un certo benessere ed una relativa pacifica convivenza sociale, nel quale caso a realizzarlo basterebbe un consiglio di amministrazione; non è nemmeno una creazione di politica pura senza aderenze con la realtà materiale complessa della vita dei singoli e di quella dei popoli. Lo Stato, così come il Fascismo lo concepisce e lo attua, è un fatto spirituale e morale; poichè concreta l'organizzazione politica, giuridica, economica della Nazione e tale organizzazione è nel suo sorgere e nel suo sviluppo una manifestazione dello spirito. Lo Stato è garante della sicurezza interna ed esterna; ma è anche il custode e il trasmettitore dello spirito del popolo, così come fu nei secoli elaborato nella lingua, nei costumi, nella fede. Lo Stato non

è soltanto presente, ma è sopratutto futuro. È lo Stato che trascendendo il limite breve delle vite individuali rappresenta la coscienza immanente della Nazione. Le forme in cui gli Stati si esprimono mutano, ma la necessità rimane. È lo Stato che educa i cittadini alla virtù civile, li rende consapevoli della loro missione, li sollecita all'unità, armonizza i loro interessi nella giustizia, tramanda le conquiste del pensiero nelle scienze, nelle arti, nel diritto, nell'umana solidarietà; porta gli uomini dalla vita elementare della tribù alla più alta espressione umana di potenza che è l'impero; affida ai secoli i nomi di coloro che morirono per la sua integrità o per obbedire alle sue leggi; addita come esempio e raccomanda alle generazioni che verranno i capitani che accrebbero il territorio e i geni che lo illuminarono di gloria. Quando declina il senso dello Stato e prevalgono le tendenze dissociatrici e centrifughe degli individui e dei gruppi le società nazionali volgono al tramonto».

Bisogna vedere in queste parole la illustrazione del principio costituzionale dello Stato fascista dichiarato dal § I della «Carta del lavoro» nei termini seguenti: «La Nazione italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi d'azione, superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono. È un'unità morale, politica, economica, che si realizza integralmente nello Stato fascista».

E veramente, a differenza delle carte rivoluzionarie individualistiche, le quali proclamarono i diritti dell'uomo, la Carta rivoluzionaria nazionale reca la «definizione reale dello Stato» e enuncia il principio del dovere dei cittadini. Al qual proposito il § II si esprime: «Il lavoro sotto tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali è un dovere sociale. A questo titolo, e solo a questo titolo, è tutelato dallo Stato».

Incontestabile è l'originalità fascista, italiana, latina, di questa definizione reale, sebbene alcuni scrittori del nazionalsocialismo pretendano di ricondurla al romanticismo tedesco. Essa s'inserisce in quella che fu la linea costante del pensiero europeo, fino a che non venne spezzata dalle rivoluzioni individualiste in opposizione alla tradizione romana. Nel diritto romano si trova la più esatta determinazione dei concetti organici di *respublica* e di *populus*; questo inteso appunto come «la serie delle successive generazioni» e non già come la massa amorfa o la somma degli individui viventi in un momento determinato. Mediante la definizione reale che esso dà dello Stato, il Fascismo si pone alla testa del processo di trasformazione verso lo «Stato Nuovo» che è ormai in corso in parecchi paesi.

Una nuova serie di riforme costituzionali, dopo quelle socialdemocratiche del dopoguerra, si è infatti iniziata: in Germania con la costituzione provvisoria nazional socialista del Terzo *Reich* (varie leggi 1933–1934); in Austria con la seconda costituzione «federale, cristiana e corporativa» del 24 aprile 1934; in Portogallo con la riforma costituzionale intitolata allo «Stato nuovo» del 19 marzo 1933, modificata il 20 marzo 1935, e finalmente in Polonia con la nuova costituzione repubblicana del 24 marzo 1935.

2. – Il soggetto e il contenuto dello Stato

Dalla definizione reale risultano identificati il soggetto, il contenuto, il valore dello Stato.

Precisamente: il soggetto dello Stato nella dottrina fascista è il popolo, non in quanto popolazione, cioè «moltitudine» degli individui, ma in quanto nazione, cioè collettività perenne, identificata da una propria coscienza di civiltà. In

tal modo lo Stato nella concezione fascista e nazionale è la *stirpe* medesima, di cui esso integra e concreta la individualità.

Alla considerazione, aritmetica, statistica e statica che l'ideologia francese nella sovranità nazionale o «popolare» aveva imposto del popolo col termine di *Nation*, la dottrina fascista sostituisce la nozione di un'unità organica e dinamica di vita morale che prende la sua forma nello Stato e si esplica come una storica personalità nella difesa e nello svolgimento di se medesima.

In questo senso il DUCE ha dichiarato alla II Assemblea quinquennale del regime: «Il popolo è il corpo dello Stato e lo Stato è lo spirito del popolo. Nel concetto fascista il popolo è Stato e lo Stato è popolo». E per vero, la ragione di essere dello Stato è l'adempimento della lotta umana contro l'ambiente fisico e sociale; lotta per cui gli uomini si organizzano in particolari comunità secondo la elementare necessità della divisione del lavoro. Ciascuna di tali comunità è qualificata in modo unitario dalla consapevolezza dei propri obbiettivi, determinati in confronto agli obiettivi delle altre comunità umane coesistenti o concorrenti.

Contrariamente a quanto sosteneva la teoria individualista che la nazionalità presentava come uno fra i tanti «diritti dell'uomo», ciò che è essenziale per la identificazione di un «popolo» ovvero di una «nazione» non è la circostanza che una massa d'individui parli la medesima lingua (nazionalità linguistica e culturale) o possegga in comune più o meno numerose goccie di sangue che risulterebbero da un'unica sorgente (nazionalità etnica). È invece la coscienza o consapevolezza per cui i singoli si uniscono nel proposito di una perenne impresa comune. Essa implica la capacità e l'attitudine degli elementi umani a fondare, a difendere, a svolgere il proprio Stato, cioè a manifestare una volontà di potenza politica.

In tali termini la dottrina fascista dello Stato respinge nel medesimo tempo le tesi individualiste della autodecisione dei popoli e le infatuazioni razziste le quali hanno per base pretestuose ragioni etnologiche e biologiche.

La sostanza dello Stato è una sostanza immateriale, per ciò che consiste in una situazione di coscienza o di sentimento, per cui lo Stato si assume nel concetto del bene comune.

Il concetto di «bene comune» era già stato elaborato dal pensiero classico e dal pensiero cattolico; i quali entrambi ritenevano che così il bene comune, come la cosa pubblica, non fossero riducibili all'individuale. La cosa pubblica e il bene comune sono la cosa e il bene della «nazione», ovverosia del «popolo», e non già di un componente in particolare e nemmeno della maggioranza dei componenti; nè quindi di un governante o dei governanti, non più che dei governati o di un governato. Nel ciclo individualistico la nozione di bene comune venne meno, perchè fu confusa con la somma delle utilità dei singoli consociati o almeno della maggioranza dei consociati. Le teorie socialiste vollero poi identificare il concetto di bene comune con l'utilità di una sola classe sociale; tra l'altro incorrendo nell'errore di vedere due sole classi nella società umana.

Il «bene comune» ha un tenore distinto, diverso e in qualche caso perfino opposto al «bene individuale». Il contrasto tra queste due specie di bene può essere tale da reclamare l'olocausto del bene individuale. Perciò il DUCE ha avvertito: «Il principio che la società esista solo per il benessere e la libertà degli individui non sembra conforme ai piani della natura, nei quali la specie sola è presa in considerazione e l'individuo sembra sacrificato». Ed ha riscontrato nella indispensabilità del dovere militare e tributario dei cittadini verso lo Stato la prova dell'assurdo sostenuto dalle ideologie che pretendono di ridurre il fine dello Stato ai fini dei singoli.

Perciò la Carta del lavoro afferma che i fini dello Stato, in quanto fini del «popolo» o «Nazione», in senso organico, trascendono quelli dei singoli divisi o raggruppati, che vivono in esso. Siffatta proposizione contiene nel medesimo tempo la condanna di quella tesi della identificazione dell'individuo con lo Stato che è la tesi del più esasperato individualismo idealistico, e della tesi corporazionista, che vorrebbe ridurre lo Stato a un complesso di categorie e di gruppi di interessi, poco importa se essa ammetta o escluda da questo complesso anche i gruppi che non hanno contenuto di interessi economici. Non bisogna dimenticare, come ha avvertito il DUCE, che: «Gli interessi non sono che un settore della vita, ma noi intendiamo abbracciare, comprendere, armonizzare tutta la vita del popolo italiano».

Occorre, però, non equivocare sul tenore delle utilità che costituiscono il contenuto dello Stato. Si tratta, per quanto di utilità trascendenti le utilità individuali, di utilità pur sempre umane e temporali, cioè terrene. Per le utilità connesse ai fini ultraterreni lo Stato fascista riconosce il titolo ai diversi culti e in primo luogo alla Chiesa Cattolica, poichè «lo Stato fascista non crea un suo Dio come volle fare a un certo momento Robespierre nei deliri estremi della Convenzione».

Col trattato e col concordato del Laterano il Fascismo ha risolto il problema, che sembrava irresolubile, dei rapporti tra la Santa Sede, organo massimo della chiesa Cattolica, e lo Stato italiano. Questi rapporti, dopo l'occupazione della città di Roma da parte delle truppe italiane il 20 settembre 1870 e la conseguente soppressione dell'antico «Stato pontificio» di cui la Santa Sede era organo sovrano, si erano voluti definire mediante una legge, cioè un atto interno del Regno d'Italia, denominata delle «guarentigie della Santa Sede» (legge 13 maggio 1871, n. 214).

Ma la Santa Sede non aveva mai voluto riconoscere il regolamento che riteneva insufficiente, in quanto atto unilaterale, ad assicurare la sua sovranità spirituale. Nel nuovo clima, essendo cadute le pregiudiziali ideologiche dell'anticlericalismo, si potè addivenire al Trattato, detto del Laterano, dell'11 febbraio 1929, coll'abbandono alla Santa Sede da parte dello Stato italiano di una limitatissima particella del suo territorio che fu denominato lo «Stato della Città del Vaticano», corrispondentemente la Santa Sede riconoscendo il Regno d' Italia, mentre la materia ecclesiastica venne definita mediante il contemporaneo Concordato.

Con la legge 24 giugno 1929, n. 1155, si disciplinò poi il trattamento delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e indicate quali «culti ammessi nello Stato».

Dal diritto positivo l'atteggiamento dello Stato fascista di fronte al fenomeno cultuale o confessionale è dunque stabilito in termini tali per cui lo Stato fascista, pur senza diventare uno Stato «confessionale», nel senso di farsi fautore di una determinata fede religiosa, riconosce di dover tutelare e difendere il sentimento religioso in quanto elemento di civiltà e presupposto della stessa idea dello Stato. A tali effetti provvedono le disposizioni contenute nel vigente codice penale sotto il titolo dei «delitti contro il sentimento religioso e la pietà dei defunti».

E per ciò lo Stato fascista merita anche la qualifica di «Stato religioso»; qualifica consentanea alla visione della vita cui si eleva il Fascismo, come lotta e come dedicazione a fini estrinseci e superiori a quelli dell'individuo e consentanea altresì all' indole trascendente del fenomeno politico. Il DUCE ha detto: «Nello Stato fascista la religione viene considerata come una delle manifestazioni più profonde dello spirito, non viene quindi soltanto rispettata, ma difesa e protetta».

3. – Il valore dello Stato

La Carta del lavoro nel suo primo paragrafo precisa che lo Stato fascista costituisce nel medesimo tempo un'unità morale, politica ed economica e fissa così tre concetti decisivi per la dottrina politica, giuridica ed economica del nuovo Stato:

a) Con la formula di «unità morale» si è voluto rilevare il carattere essenzialmente spirituale che ha il contenuto dello Stato fascista. Come si è detto avanti, popolo o nazione non è la massa umana che non raggiunga la coscienza di una sua solidarietà, non solo nello spazio ma anche nel tempo; non solo fra i conviventi e i consociati, ma anche coi trapassati e coi venturi e che tale solidarietà non sappia organizzare nei termini di un «ordinamento politico», cioè di un proprio Stato.

Da tale presupposto deriva che il concetto di Stato acquista il valore di un principio etico, dal quale discende una morale civile, o nazionale, relativamente esclusiva e chiusa, con una certa analogia a ciò che avveniva nella Città antica e per cui lo Stato, ciascuno Stato, diventa una fortezza inespugnabile, difesa da vecchie passioni e da giovani interessi che associano il complesso dei cittadini.

Nella sua rigorosa determinazione nazionale la dottrina fascista dello Stato impugna, infatti, il principio internazionale della vita e nel suo realismo attivo conclude ad una concezione militare che espelle l'umanitarismo, l'antimilitarismo e il pacifismo, tutti corollari della utopia individualista. Il Duce ha avvertito: «Perciò il Fascismo per quanto riguarda in generale l'avvenire e lo sviluppo dell'umanità, e a parte ogni considerazione di politica attuale, non crede alla possibilità nè all'utilità della pace perpetua. Respinge, quindi, il pacifismo che nasconde una rinuncia alla lotta e una viltà di fronte al sacrificio. Una dottrina che si parte dal postulato pregiudiziale

della pace è estranea al Fascismo; così come estranee allo spirito del Fascismo, anche se accettate per quel tanto di utilità che possono avere in determinate situazioni politiche, sono tutte le istituzioni internazionalistiche e societarie, le quali come la storia lo dimostra, si possono disperdere al vento quando elementi sentimentali, ideali e pratici muovono a tempesta il cuore dei popoli».

La concezione militare dello Stato (Nazione militare) venne dichiarata in modo espresso dal Fascismo con la legge 31 dicembre 1934, n. 2150; la quale enunciò con formula incisiva che «le condizioni di cittadino e di soldato sono inscindibili nello Stato fascista», a significare che ciascun uomo dal primo momento della gioventù, fino all'ultimo momento della maturità, si deve sentire perennemente inquadrato nella difesa militare della Nazione.

«Noi abbiamo creato il nostro mito.» — aveva detto il DUCE nel discorso di Napoli del 1922 — «Il mito è una fede e una passione; il nostro mito è la Nazione; il nostro mito è la grandezza della Nazione e a questo mito, a questa grandezza che noi vogliamo tradurre in una realtà completa, noi subordiniamo tutto il resto».

I fautori dell'individualismo vorrebbero stigmatizzare siffatta concezione etica col titolo dispregiativo di «metafisica nazionalista». Ma sono essi che si smarriscono nell'utopia universale, cosmopolita, anarchica; perchè senza una fede non si è ancora trovato il mezzo per ottenere dall'uomo i sacrifici necessari al conseguimento di un fine comune. E la guerra è una fontana di giovinezza per l'energia morale dei popoli. Del resto il sentimento è tutt'altro che all'opposizione della realtà. L'ideologia umanitaria e pacifista, iniziata da Kant e da Rousseau, in corrispondenza alla loro visione individualista della democrazia, propugnata dagli interessi plutocratici e dalle

tendenze proletarie dell'individualismo, è stata smentita dai fatti. Se Spencer, alla metà del secolo XIX, credeva di prevedere la progressiva demilitarizzazione dello Stato quale conseguenza dello sviluppo industriale della civiltà europea, la storia degli ultimi cinquant'anni e in modo particolare della guerra mondiale, ha provato che, proprio a causa della sua industrializzazione, il fenomeno bellico investe le società moderne in tutta la loro massa, così dal punto di vista morale, come dal punto di vista tecnico, fino ad annullare la tradizionale distinzione tra le forze combattenti e la popolazione civile. Questa verità è stata riconosciuta dalla legge fascista del 14 dicembre 1931, n. 1699, sulla « mobilitazione civile e la disciplina di guerra ».

Giustamente il DUCE ha potuto affermare, considerando le passioni presenti dei popoli europei: « Questa è l'epoca nella quale bisogna sentire l'orgoglio di vivere e di combattere; questa è l'epoca in cui un popolo misura al metro delle forze ostili la sua capacità di resistenza e di vittoria ».

Dal riconoscimento dello Stato come unità morale consegue altresì una nuova impostazione dei problemi della « giustizia sociale » e dell'assistenza, nonchè della previdenza sociale, quale sarà illustrata trattando degli specifici istituti per i quali tali obbiettivi si raggiungono e che ha per base il sentimento della solidarietà nazionale. Fin dal novembre 1922 il DUCE aveva precisato alludendo alle tesi socialiste: « Le ragioni per cui vogliamo fare una politica di benessere del proletariato sono affatto diverse e ricadono nell'ambito della Nazione ».

b) L' « unità politica » si verifica quale concentrazione di tutte le energie di una comunità in quel risultato di volontà di potenza che qualifica l'unità morale dello Stato. Per tale processo dalla polvere degli atomi individuali emergono gli Stati, che sono le grandi personalità collettive della storia. « Lo Stato

fascista — dichiara il DUCE — è una volontà di potenza e d'impero».

Per l'appunto dalla disgregazione politica del Medioevo lo Stato, quale oggi lo conosciamo, e quale il Fascismo perfeziona in una più ampia veduta dei fini, è venuto faticosamente formandosi dal XII al XVIII secolo in Europa per l'opera delle monarchie nazionali. Esse demolirono passo a passo il sistema feudale che scioglieva i rapporti civili in relazioni di dipendenza personale tra le successive serie dei signori e dei vassalli. Esse ridestarono la coscienza del «bene comune» quale bene nazionale, di cui si affermarono strumenti e per cui rivendicarono il loro diritto a trattare in via diretta con tutte le classi della comunità in nome dei generali interessi di giustizia e di difesa.

La rivoluzione francese non fece altro che continuare il programma delle monarchie nazionali sul terreno amministrativo, anche se ne impugnava il titolo sul terreno costituzionale. Senonchè, i presupposti ideologici da cui essa moveva, sebbene mirassero a una più vasta e impersonale definizione dello Stato, ferirono il valore morale di questo e in breve corso di tempo autorizzarono lo sfrenamento dell'individualismo, attraverso i partiti politici e i gruppi economici di interessi particolari. Alla fine del secolo XIX contro il principio unitario dello Stato si trova riproposta da l'anarchia dei partiti e da l'anarchia dei sindacati la medesima istanza sezionaria che i diritti dei signori, i diritti dei comuni, i diritti dei corpi di mestieri, i diritti degli istituti ecclesiastici avevano proposto contro l'autorità politica durante il Medioevo.

In ispecie, la lotta di classe, con le sue manifestazioni cosmopolitiche, internazionali, in corrispondenza alle intese supernazionali dei gruppi plutocratici, si era avvalsa della proclamata estraneità dello Stato moderno alla disciplina degli interessi economici e della constatata indifferenza dei governi alle

esigenze della giustizia sociale, per reclamare perfino l'abolizione dello Stato. Per contro, il Fascismo bandisce il principio dell'autorità, cui esso attribuisce una base nazionale e quindi un valore unitario negli scopi e nei mezzi, secondo la nota formula del DUCE: « Tutto nello Stato e per lo Stato: nulla fuori dello Stato e sopratutto nulla contro lo Stato ».

Ne consegue che il titolo per cui si può riconoscere la supremazia di una volontà sulle altre volontà nell'interno dello Stato non può essere che quello di far valere gli interessi dello Stato e di raggiungere i fini dello Stato. Giammai la potestà politica può essere conferita allo scopo di potenziare o difendere interessi privati, cioè quelli dei singoli o dei gruppi particolari, sia politici che economici, nel quale senso il § I della Carta del lavoro ha affermato appunto la trascendenza dei fini e dei mezzi della nazione, realizzata nello Stato, su « quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono ».

Nell'ordine teorico il principio dello « Stato unità politica » condanna in modo irrimediabile le dottrine pluraliste, per cui si vorrebbe ammettere la coesistenza nella vita di un popolo di molti e diversi ordinamenti giuridici, in reciproca concorrenza o conflitto e per cui lo Stato non sarebbe che uno tra i tanti ordinamenti che in un determinato momento si trovano imposti a una determinata società. E condanna altresì la più antica teoria della divisione dei poteri, che il costituzionalismo dottrinario aveva elaborato per assicurare la limitazione dell'autorità pubblica di fronte al diritto dell'individuo assunto come fine dello Stato.

Nell'ordine positivo il principio dello « Stato unità politica » determina la struttura gerarchica dell'ordinamento di governo che conchiude alla figura del Capo del Governo e alla nozione in genere del capo, o DUCE, nella vita collettiva della nazione. Determina altresì la trasformazione delle associazioni

a fine di partito o di difesa professionale in due sistemi di istituzioni pubbliche, rigorosamente subordinate all'obbiettivo di attuare l'unità dello Stato.

c) La formula dello « Stato unità economica » è chiarita dal § II della Carta del lavoro così: « Il complesso della produzione è unitario dal punto di vista nazionale ». Con tale formula il Fascismo afferma il superamento tanto del liberalismo quanto del socialismo e il proposito di concludere nell'interno dello Stato i conflitti fra i divergenti interessi delle categorie e delle classi economiche in risultati di «giustizia sociale nazionale».

L'unità economica dello Stato si esprime dunque in un « ordine nazionale dell'economia ». Il quale non è di natura meccanica, come lo configurava la scienza liberale considerandolo in un quadro mondiale, ma l'effetto di una positiva azione di volontà politica e di una nuova coscienza morale.

Il § II della Carta del lavoro, affermando che gli obbiettivi del complesso nazionale della produzione sono unitari, e consistono « nel benessere dei singoli e nello sviluppo della potenza nazionale » vuol precisare lo scopo politico dell'organizzazione economica e stabilire che il benessere dei singoli, in questo senso, è inscindibile dal risultato della potenza dello Stato.

Il preteso ordine meccanico delle economie, presentato quale ordine naturale, avrebbe dovuto avere quale strumento esclusivo di attuazione il contratto privato in una sfera di libertà assoluta con risultati di concorrenza illimitata. Per contro la proposizione dello «Stato unità economica» intende affermare:

a) che la ricchezza non è valutabile come risultato di sforzi individuali diretti dal solo criterio del tornaconto personale, bensì dev'essere apprezzata in rapporto alla prosperità di una determinata comunità nazionale e quale risultato dell'organizzazione specifica di questa;

b) che l'economia mondiale ha per soggetti le comunità nazionali statalmente costituite, non i singoli individui ed ha per direttiva le necessità politiche, oltrechè economiche, dei diversi popoli;

c) che l'economia di un determinato paese si organizza secondo criteri etici d'insieme e secondo programmi di autorità, sicchè il dato politico dello Stato diventa prevalente sul dato economico nel sistema della produzione e la funzione del contratto individuale risulta secondaria di fronte alla funzione della legge politica, cui viene subordinata.

Come sarà meglio esaminato, trattando dell'ordinamento sindacale corporativo, non bisogna confondere il concetto dell'« ordine nazionale dell'economia » con il criterio per cui viene utilizzato l'elemento professionale a base dei procedimenti politici di direzione economica, al quale aspetto soltanto si addice la definizione di « economia corporativa ». Questa altro non è se non un particolare modo di organizzazione per il conseguimento dell'ordine nazionale dell'economia. L'attuazione dello Stato quale unità economica si compie in modi diversi, secondo il paragrafo IX della Carta del Lavoro: « L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando sia in giuoco l'interesse politico dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento o della gestione diretta ».

Ma, come ha chiarito il DUCE all'assemblea delle Corporazioni del 23 marzo 1936, « il Regime fascista non intende statizzare, o peggio funzionalizzare, l'intera economia della Nazione: gli basta controllarla e disciplinarla attraverso le Corporazioni... organo dello Stato ».

A ragione, avvertendo la varietà dei metodi per cui si attua lo Stato come unità economica, pur restando quello del controllo

politico-giuridico il mezzo prevalente e caratteristico, il DUCE nella medesima occasione ha potuto rilevare: « L'economia corporativa è multiforme ed armonica. Il Fascismo non ha mai pensato di ridurla tutta ad un massimo comune denominatore statale: di trasformare, cioè, in " monopolio di Stato „ tutta l'economia della Nazione: le Corporazioni la disciplinano e lo Stato non la riassume se non nel settore che interessa la sua difesa, cioè l'esistenza e la sicurezza della Patria ».

Avvertasi, intanto, che la sedicente dottrina « integrale corporativa » (Niederer-Manoilescu), di tendenza socialdemocratica, la quale vorrebbe presentare lo Stato-tipo dell'ordine nuovo quale «Stato corporativo», è disforme dai postulati della dottrina fascista, perchè cade nell'errore di ridurre il problema dello Stato alle ragioni economiche, al titolo del contrasto, al dato dell'associazione professionale.

In ispecie non è sostenibile la denominazione di «Stato corporativo» in luogo di quella di «Stato fascista».

Non vi è dubbio che lo Stato, nell'ordine nuovo del Fascismo, possiede anche un « sistema corporativo », cioè un complesso d'istituti a formazione professionale, utilizzati per raggiungere la disciplina politica della produzione con mezzi di diritto. Non vi è dubbio che lo Stato si presenta alla coscienza fascista come un'unità economica, nel medesimo tempo che una unità politica e morale. Ma non si può correttamente desumere l'appellativo che deve caratterizzare tutto lo Stato, nel suo insieme, da un requisito particolare della sua forma o da un aspetto isolato della sua natura. I motivi economici e professionali, che sono inseparabili dal significato della definizione corporativa, richiamano le tendenze universaliste e materialiste che la rivoluzione nazionale impugna radicalmente.

Di necessità, dunque, la denominazione dello « Stato nuovo » italiano deve fissarsi in quella di «Stato fascista», per cui,

con criterio storico, si prende in considerazione il processo politico generatore del nuovo tipo di Stato. La denominazione è da intendersi nel senso di «Stato nazionale», ovvero «Stato-popolo», per l'equivalenza che sarà dimostrata meglio di questi tre aggettivi. Come si è visto, lo Stato fascista è «Stato religioso» ed è «Stato militare», al medesimo titolo almeno che esso è «Stato corporativo» e «Stato sociale». E poichè la identità dello Stato non può essere che una ed indivisibile, è manifesto che non può accogliersi se non la denominazione di «Stato fascista» che lega tutti i vari aspetti del nuovo tipo di organizzazione.

Al riguardo cade opportuno tener presente la proposizione del DUCE: «L'uomo economico non esiste: esiste l'uomo integrale che è politico, che è economico, che è religioso, che è santo, che è guerriero».

4. – IL PROBLEMA DELLA SOVRANITÀ

Il trinomio della Carta del lavoro, ora esaminato, esaurisce la definizione reale, o intrinseca, dello Stato, in opposizione alla definizione formale, o giuridica, cui si limitavano le dottrine individualiste. A queste lo Stato si presentava appena come un complesso di uomini coesistenti su un determinato territorio e riuniti appena dal vincolo di un ordinamento giuridico. L'interpretazione social-democratica, che poneva avanti il criterio degli interessi, non riuscì ad alcuna conclusione, non avendo saputo districarsi dalla pregiudiziale atomista e dalla considerazione dello Stato quale strumento di fini individuali.

Spetta alla rivoluzione nazionale il merito d'impostare il problema della sovranità su nuove basi, in grazia ad una considerazione determinata, concreta, sentimentale, attivista, realista del fenomeno dello Stato.

La definizione reale dello Stato raggiunge effettivamente un valore ricostruttivo, anche se capovolge i concetti dogmatici fissati dalla dottrina individualista, ed anzitutto rivede e restaura il concetto fondamentale della «sovranità» che tale dottrina avrebbe voluto ridurre ad un concetto giuridico.

Nelle scuole del diritto del secolo scorso la teoria della sovranità giuridica s'impose quale concetto vero in sè e gli insegnanti la propinarono senza spiegare quali ideologie, quali interessi, l'abbiano fatta sorgere, a quali obbiettivi politici sia stata impiegata e quali disastrosi risultati abbia raggiunto.

Difatti, la nozione della sovranità, quale «attributo della personalità giuridica dello Stato», venne elaborata nel quadro del costituzionalismo dottrinario per spiegare, giustificare e organizzare i diritti dell'uomo, presentati quali diritti pubblici verso lo Stato; ma nel medesimo tempo per conciliare tali diritti con le esigenze elementari dell'ordine pubblico. Sicchè la scuola tecnico–giuridica fece di tali diritti degli attributi della personalità individuale determinati dalla legislazione positiva, quale risultato della autolimitazione necessaria dello Stato di fronte all'individuo, supponendosi fra lo Stato e l'individuo un rapporto analogo a quello che tra l'uno e l'altro individuo intercede. In termini siffatti la sovranità risultava appunto una nozione puramente giuridica e concerneva il complesso degli organi politici dello Stato, cioè, in definitiva, il solo «Stato–governante» e non già lo Stato nella sua pienezza nazionale, popolare e sociale, quale lo rivendica la rivoluzione fascista.

Questa si appella invece alla nozione della «sovranità reale» dello Stato, nei termini del tradizionale concetto dell'autarchia; affermando che non il diritto sta al disopra della sovranità, ma la sovranità sta al disopra del diritto, di cui costituisce il titolo e la fonte, e lo Stato non si contrappone al complesso dei cittadini o a ciascuno di essi, come una parte separabile dal

complesso della comunità nazionale, ma reca con sè tutte le ragioni, tutte le aspirazioni, tutti gli interessi della stirpe. Già da Aristotele l'autarchia era stata ritenuta la condizione perfetta della società politica; quella per cui una determinata comunità umana risulta veramente in grado di porsi come un soggetto morale compiuto. L'autarchia, per l'appunto, è la condizione in cui versa una determinata comunità umana di poter raggiungere i propri fini coi propri mezzi. Il che va inteso in senso sopratutto etico, cioè in quanto una determinata comunità si presenta allo spirito dei suoi componenti come la formazione necessaria e sufficiente della loro vita collettiva, sorgente di un comune dovere e condizione dei reciproci diritti.

È indispensabile alla dottrina fascista del diritto eliminare la nozione della sovranità giuridica per sistemare teoricamente i risultati della sua trasformazione costituzionale. E per vero il diritto costituzionale fascista, condotto sul presupposto del «dovere», anzichè su quello del «diritto», implica nel settore della scienza giuridica la cosidetta «revisione della dogmatica» e l'adozione di una serie di concetti esplicativi del sistema teorico del diritto interno dello Stato del tutto diversi da quelli adottati dalla dottrina del secolo XIX.

Ma per avventura è ancora più indispensabile, alla dottrina fascista e a qualunque dottrina nazionale dello Stato, affrancarsi dal preconcetto meramente formale della sovranità giuridica nell'ordine internazionale e rivedere i termini del «diritto delle genti» alla stregua del concetto della sovranità reale e dell'azione sociale, popolare, nazionale dello Stato.

Si sa che il diritto internazionale, quale fu elaborato dal Grozio in poi intorno all'assioma *pacta sunt servanda,* fu deviato dagli ideologi della democrazia al piano cosmico di un diritto dell'uomo da realizzarsi nella pace eterna, mediante

la formazione di un diritto unitario (diritto mondiale), il quale avrebbe dovuto assumere l'individuo come proprio soggetto in un quadro universale. I filosofi propugnano, in altre parole, l'unità del diritto costituzionale e del diritto internazionale e presentano il diritto della pace come l'equivalente del diritto della democrazia nella sfera esterna dello Stato, per raggiungere la protezione universale del «diritto dell'uomo». Ad essi si studiano di resistere i cosidetti positivisti del diritto. Costoro, pur restando fermi sulle premesse individualiste, e sui mezzi della tecnica giuridica, vorrebbero salvare la consistenza dello Stato, anche nell'ordine internazionale, mediante la formula della sovranità giuridica, per cui sarebbe rivendicata esclusivamente agli Stati la qualità di soggetti del diritto internazionale (personalità internazionale dello Stato).

La Società delle Nazioni (S. d. N.) creata col trattato di pace di Versailles (1919), sotto l'ispirazione di Wilson, presidente degli Stati Uniti di America, ha preteso di effettuare la conciliazione tra l'interpretazione filosofica e l'interpretazione positiva del diritto delle genti, sulla linea della pregiudiziale individualista. Essa ha creduto di poter superare col sistema di un «patto sociale universale» (*covenant*), il «diritto dei trattati», cioè il sistema delle convenzioni bilaterali tra l'uno e l'altro Stato, sistema antico quanto la storia dell'umanità. Ed ha tracciato il disegno di una « comunità mondiale degli Stati », la quale venne nominalmente dedicata al trionfo del principio democratico, ma legalmente fu fissata sull'obbiettivo di garantire l'indipendenza politica e la integrità territoriale dei vari Stati membri, tutti supposti a parità di diritto nei reciproci riguardi, (la cosidetta «sicurezza collettiva»).

La presunzione dell'uguaglianza formale, implicita al concetto della «sovranità giuridica» adottata a criterio organizzativo della S. d. N., prescindeva e prescinde dalla profonda

disuguaglianza di mezzi, di necessità, di attitudini civilizzatrici che intercedono fra i vari Stati del mondo. Essa considerava e considera i governi, i poteri politici e l'individuo, non i popoli, le nazioni, le masse. E si appuntava nell'assurdo quando pretendeva di assicurare la pace del mondo senza rimuovere le ragioni eterne della guerra. Pertanto il risultato della S. d. N. non poteva riuscire se non falso. E precisamente quello di consolidare nei confronti dei minori Stati, indotti o costretti ad accettare il patto, la situazione di privilegio e di monopolio di qualche grande potenza egemonica che del patto facevasi strumento ai propri fini particolari. Ma è evidente che di « giustizia fra gli Stati » può solo parlarsi quando si guardi ai popoli, cioè alle nazioni, masse storiche e sociali inquadrate nei varii Stati, e si riconosca che nessun significato ha l'indipendenza politica quando manchi l'indipendenza economica e che il rispetto all'integrità morale di un popolo, vale a dire alla sua funzione civilizzatrice nel mondo, ha un'importanza almeno pari a quella del rispetto all'integrità del suo territorio geografico.

Sulla base della «sovranità reale», da cui discendono le considerazioni e le condizioni suespresse, in una veduta « realistica » dei problemi della esistenza e del destino dei popoli, la dottrina nazionale dello Stato, pur escludendo il piano mortifero della « pace universale » e insorgendo contro la falsità delle astrazioni cosmopolitiche, può trovare il suo svolgimento oltre il singolo Stato, in un sistema federale progressivo. La rivoluzione nazionale, in corso tra i vari popoli dell'Europa, guarda a un ordine concreto, seppure limitato al vecchio continente, per cui si ricuperi la coscienza di una impresa comune tra le genti della razza. In tali termini la rivoluzione nazionale promossa dal Fascismo può assurgere ad una vera e propria rivoluzione europea. E per avventura tale è la portata concettuale e morale del conflitto apertosi fra l'Italia fascista e la S. d. N. a proposito

della questione dell'Etiopia, in cui per la prima volta la pretesa istituzione mondiale in nome di un'assurda «civiltà universale» ha applicato le sanzioni previste dal suo Statuto contro quella nazione che deve dirsi la più benemerita per la formazione e la difesa millenaria della civiltà, che si qualifica pur sempre come «civiltà europea».

5. – Il sistema del diritto fascista

L'argomento, che ora si accenna, interessa in modo particolare la politica legislativa e la scienza giuridica. Tuttavia non è sembrato opportuno trascurarlo pure in quest'opera di divulgazione, perchè una vitale importanza i problemi del diritto hanno nell'organizzazione dello Stato. Reciprocamente, a scanso di conseguenze anarchiche, si deve confermare la necessità che il sistema teorico e pratico del diritto sia adeguato ai motivi morali e politici della vita collettiva che si svolge nello Stato.

In ogni Stato è accertabile, in misura più o meno vasta, un complesso di regole di condotta che sono imposte ai singoli dall'autorità pubblica con la forza materiale e morale di cui essa dispone, allo scopo di assicurare l'ordine interno della comunità. Tale complesso di regole, o leggi o norme che dir si vogliano, si chiama «ordinamento giuridico». Esso costituisce il diritto positivo dello Stato ed esprime l'affermazione consapevole del fenomeno politico del «regime» nella sua missione civile che è l'organizzazione della comunità politica al fine della sua impresa storica.

L'ordinamento giuridico di ogni Stato in corrispondenza al carattere unitario dello Stato, deve avere un valore sistematico; cioè deve presentarsi nelle varie sue parti come lo svolgimento logico di un unico principio centrale, che è poi il «principio

costituzionale», che caratterizza e contraddistingue ciascun tipo di Stato e per cui si mantiene l'identità del regime politico.

Si comprende pertanto che quando muta, per effetto di una rivoluzione, il principio costituzionale dello Stato, e un nuovo regime si sostituisce a un'altro, debba mutare anche il sistema del diritto. Coloro che sostengono l'immutabilità del sistema del diritto cadono nel medesimo errore di coloro i quali sostengono l'immutabilità del tipo dello Stato e si pongono insieme a questi in un atteggiamento antistorico.

La Rivoluzione fascista, in quanto nuova concezione della natura e dei fini dello Stato, non opera soltanto nel campo delle idee, delle dottrine, dei costumi, dei sentimenti, ma pure in quello del sistema del diritto; di cui muta i principii generali in coerenza al proprio principio costituzionale. E vi deve essere un diritto fascista o « nazionale » (di cui il cosidetto « diritto corporativo » non è che un momento), alla medesima stregua che vi sono stati un diritto liberale, un diritto feudale, ecc., e corrispondentemente uno « Stato feudale », uno « Stato patrimoniale », uno « Stato di polizia » e uno « Stato di diritto » nel corso della storia. Se il Fascismo non riflettesse la sua rivoluzione anche nel mondo del diritto esso sarebbe privo di valore sociale e quindi di virtù rivoluzionaria. Al qual riguardo giova tenere presente che il DUCE ha ammonito il 14 novembre 1933, nella sede del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, dopo avere esaminato il sistema giuridico del liberalismo e del supercapitalismo: « una rivoluzione per essere grande, per dare un'impronta profonda nella vita di un popolo, nella storia, deve essere sociale. Se ficcate il viso nel profondo, voi vedete che la rivoluzione francese fu eminentemente sociale, perchè demolì tutto quello che era rimasto del medioevo, dai pedaggi alle « corvées », sociale perchè provocò il vasto rivolgimento di tutto quello che era la distribuzione terriera della Francia ».

L'ordine giuridico dello Stato a tipo individualista era preordinato, come si è detto, all'attuazione dell'uguaglianza e della libertà degli individui, in quanto uguaglianza e libertà si assumevano quali « diritti dell'uomo » preesistenti allo Stato o almeno coesistenti allo Stato e valevoli contro lo Stato (Diritto soggettivo).

Nello Stato a tipo nazionale il sistema del diritto persegue invece altri risultati, lo Stato avendo per scopo soltanto la attuazione di sè medesimo, nella pienezza dei suoi attributi morali, politici ed economici. Sicchè il diritto, in questo tipo di Stato, cessa di essere un fine e diventa il mezzo per assicurare la convergenza delle energie, delle facoltà, dell'attività, della volontà insomma, di tutti i cittadini nel risultato unitario dello Stato (Diritto oggettivo).

Si è già accennato, e non importa più insistervi, come la dottrina del diritto nell'ordine individualista, confondendo insieme la nozione dello Stato e quella del « governo » o « potere politico », stabilisse tra lo Stato e l'individuo un rapporto in qualche modo analogo a quello che si può riconoscere fra l'uno e l'altro singolo. Perciò era possibile concepire l'individuo quale titolare di ragioni, di pretese e quindi di diritti soggettivi « di fronte allo Stato ». Perciò tutte le costituzioni nello Stato a tipo individualista, sull'esempio delle *Petition of rights* inglese del 1688, della « Dichiarazione Americana » dei Diritti del 1772 e della *Déclaration des Droits* francese del 1789 avevano riportato il catalogo dei diritti pubblici individuali che specificavano i due pretesi « diritti fondamentali » di libertà e di uguaglianza. Anche lo Statuto italiano del 1848 accolse colle disposizioni dall'art. 24 all'art. 32 un'elenco dei diritti individuali.

Nel sistema del diritto nazionale del Fascismo la libertà e l'uguaglianza non sono concepibili come diritto (soggettivo);

ma solo come due criteri generali di organizzazione del diritto (oggettivo), e sono ritenuti presupposti storici della civiltà moderna. Ma lo Stato non si ammette affatto limitato da tali criteri, i quali vengono utilizzati appena quali espedienti tecnici per raggiungere un «ordine nazionale trascendente». È perciò che la materia dei diritti pubblici individuali non si trova riprodotta nella serie delle materie costituzionali considerate dalla legge n. 2693 del 1928 sul Gran Consiglio del Fascismo. È perciò che non ha più significato l'analisi giuridica delle libertà individuali, in cui persistono i tradizionalisti della scuola, classificando nel triplice tipo dei diritti civili, diritti civici e diritti politici, le attitudini diverse che sono proprie all'attività privata e pubblica degli uomini; quali le facoltà di soggiorno, di emigrazione, di domicilio, di culto, di cultura, di proprietà, di riunione, di associazione, di voto, di eleggibilità, ecc.

Ma quali sono dunque i principii generali del diritto ne sistema dello Stato fascista, posto che una volta rimosso il presupposto dei diritti fondamentali di libertà e di uguaglianza viene a cambiare tutto l'assetto del diritto positivo?

Rispetto alla cosidetta libertà economica (di lavoro, di industria, di commercio, di proprietà) vale il precetto del «dovere del lavoro» sancito dal § II della Carta del lavoro. Rispetto alle cosidette libertà personali vale il principio della «Nazione Militare», enunciato dalla legge 31 dicembre 1934, n. 2150. L'elemento poi della personalità individuale che viene preso in considerazione prevalente in tutto il nuovo diritto, è quello della volontà. E ciò sotto il duplice aspetto dell'iniziativa individuale pubblica che è consentita a qualunque cittadino per la formazione delle istituzioni pubbliche e della iniziativa economica privata, che il § VII della Carta del lavoro pone a presupposto dell'ordinamento corporativo della produzione.

In una parola i principii generali del nuovo diritto sono stabiliti in vista di quella disciplina civile che oramai costituisce il nesso tra l'individuo e lo Stato nella valutazione nazionale, popolare, sociale che lo Stato assume per la dottrina del Fascismo.

Donde consegue una profonda modificazione:

1° nel significato stesso della norma giuridica;

2° nella struttura tecnica di quei due rami del diritto che si indicano col nome di diritto pubblico e di diritto privato;

3° nel tenore del diritto in generale.

1° La norma giuridica, cioè la « legge » in senso lato, nel sistema fascista del diritto, non ha più lo scopo di descrivere, delimitare e garantire le sfere di autonomia assegnate ai singoli di fronte agli altri singoli e di fronte allo Stato medesimo. Essa intende a organizzare delle volontà, a dirigere delle azioni e non già a creare dei diritti individuali.

2° Quanto poi alla struttura tecnica del diritto pubblico e del diritto privato importa dire che la classica distinzione fra questi due aspetti del diritto rimane intangibile, pur nel quadro del nuovo sistema, in ossequio a quella fondamentale necessità di ordine morale per cui l'avevano introdotta i Romani, sì da «distinguere le cose pubbliche dalle private, le cose sacre dalle profane». In particolare:

a) *Diritto privato.*

Il semplice fatto che l'iniziativa economica privata è accolta tra i principii generali del nuovo diritto, implica il riconoscimento degli interessi particolari e giustifica la specificazione di un diritto privato. Senonchè il diritto privato, nella considerazione individualista, si presentava come il risultato supremo dell'ordinamento giuridico, tanto che Bacone aveva potuto

affermare che il diritto pubblico si giustificherebbe soltanto quale tutela del diritto privato. Tutta la filosofia utilitaria inglese aveva riferito il diritto privato al titolo di un diritto assoluto di proprietà, concepito quale aspetto della libertà nella sfera economica, secondo il binomio di Locke: «Liberty and property». Per contro nel sistema del diritto fascista il diritto privato non è più che un mezzo preordinato all'attuazione dello Stato, giusta una interpretazione «funzionale» della stessa proprietà nelle sue varie manifestazioni; quale si trova, in parte, già disciplinata dalla legislazione fascista sulla «bonifica integrale», sulle «società anonime», sulla disciplina delle raccolte del risparmio e della distribuzione del credito e su altre materie ancora preluse dal discorso del Duce del 23 marzo 1936-XIV e sopratutto dai metodi sistematici dell'O. S. C.

Diciamo dunque che mentre il diritto privato nel quadro dello Stato individualista era abbandonato illimitatamente all'autodeterminazione dei singoli, in ossequio al dogma economico della «libera concorrenza», nel quadro dello Stato nazionale, integrale e totalitario, esso viene, invece, a conformarsi, secondo il principio della subordinazione, alle esigenze unitarie della produzione espresse da fonti di diritto autoritario (leggi, contratti collettivi, accordi economici, ordinanze corporative) che, riducendo la spesa di libera determinazione, impongono ai singoli, almeno in parte, il contenuto concreto dei loro negozii.

b) *Diritto pubblico.*

Se l'elemento dell'interesse particolare è tuttavia ammissibile nell'ambito del diritto privato, in rigorosa subordinazione all'«interesse superiore della produzione», invece il diritto pubblico fascista considera l'attività disinteressata ed estrinseca

svolta dall'individuo nell'attuazione del bene comune. L'intervento del cittadino nella direzione della comunità politica nazionale non è configurabile come un «diritto personale» del singolo; poichè esso implica, come vedremo, una più stretta soggezione morale e politica dell'individuo. Quindi non può più parlarsi della cittadinanza, come ne parlava la dottrina individualista, cioè di «un diritto innato, personale, inerente a ogni uomo; sicchè ogni persona che abbia la capacità giuridica necessaria per l'esercizio dei diritti civili possa liberamente scegliere lo Stato cui essa intenda appartenere, rinunciare alla sua nazionalità presente e acquistarne una nuova» (Fiore). In questo senso la legge 31 gennaio 1926, n. 138, ha disposto la perdita della cittadinanza contro il cittadino che commette o concorre a commettere, anche all'estero, un fatto diretto a turbare l'ordine pubblico del regno, «sia pure che il fatto non costituisca reato».

Peraltro, la cittadinanza nel sistema del diritto fascista non risulta nemmeno a una preferenza individuale, connessa a cause di pretesa origine etnica, come implicano recentissimi orientamenti legislativi della nuova Germania. Nel sistema nazionale del Fascismo la cittadinanza non costituisce nè un diritto, nè un privilegio. Essa è la condizione giuridica di appartenenza di un determinato individuo alla comunità nazionale; condizione necessaria, ma non sufficiente per l'esercizio di quelle facoltà che si solevano rappresentare come «godimento dei diritti politici», secondo la formula della legge 13 giugno 1912, n. 555 sulla cittadinanza italiana, tuttavia in vigore; ma che invece vanno considerate l'adempimento di una pubblica funzione, in un particolare stato di sudditanza, in forza della iniziativa individuale pubblica per cui si esplica la vocazione politica degli individui.

3° Nel suo tenore il diritto fascista si presenta come un diritto funzionale, dinamico, volontario; il quale si svolge nei

termini di una interpretazione attivista della libertà, sulla base di una condizione generale di uguaglianza.

«Uguaglianza di base» — ha precisato il DUCE nello insediare le Corporazioni — «la quale non esclude, ma anzi esige la differenziazione nettissima delle gerarchie, dal punto di vista delle funzioni, del merito, della responsabilità».

Spetta ai giuristi italiani svolgere le idee direttive del nuovo sistema nella scienza, per aprire le vie all'opera legislativa; sicchè il Fascismo possa avere il proprio monumento giuridico, non indegno dell'eredità di Roma e procurarsi quella piena coscienza giuridica, senza la quale non vi è vera organizzazione, nè quindi civiltà.

§ II. - IL GOVERNO FASCISTA

6. - Il regime e le classi politiche

Dalla definizione reale dello Stato si deduce il rapporto che intercede fra lo Stato e l'individuo, di cui il Fascismo non solo non nega, ma esalta la funzione. «L'individuo nello Stato fascista — ha detto il DUCE — non è annullato, ma piuttosto moltiplicato». Perchè nella coscienza fascista il rapporto fra lo Stato e l'individuo ha valore dinamico.

Nella sua trascendente entità, infatti, la quale comprende tutte le ragioni temporali della vita, pensiero e passione, tradizioni e speranze, arte e scienza, guerra e lavoro, lo Stato si attua perennemente per l'opera degli individui che vivono in esso.

Si comprende, perciò, che il Fascismo non riduce il rapporto tra lo Stato e l'individuo a un valore meramente razionale, come lo riducevano le interpretazioni giuridiche dell'ordine individualista, per cui tale rapporto risultava la espressione

di una volontà puramente formale attraverso l'istituto del suffragio. Nemmeno il Fascismo lo limita allo scopo utilitario che volevano riferirgli le interpretazioni economistiche, dalle quali sono state autorizzate le interpretazioni marxiste della lotta di classe.

Su questo punto il DUCE ha espresso proposizioni categoriche. « Il Fascismo crede nella santità e nell'eroismo, cioè in atti nei quali nessun motivo economico lontano o vicino agisce ». «Il Fascismo respinge nella democrazia la assurda menzogna convenzionale dell'egualitarismo politico e l'abito della irresponsabilità collettiva e il mito della felicità e del progresso indefinito». E più tardi, al chiudersi delle manovre militari del 1934 ha precisato: « Stiamo diventando e diventeremo sempre più, perchè questo vogliamo, una nazione militare... dotata in grado sempre più elevato delle virtù di obbedienza, di sacrificio, di dedicazione alla patria ».

Tali proposizioni sono decisive per spiegare l'ordinamento dello Stato fascista nei suoi criteri e nei suoi istituti.

Fondamentale è la constatazione delle disuguaglianze tra gli individui (eterogeneità sociale) che il DUCE chiama «irrimediabili, feconde e benefiche». Se tutti gli uomini fossero uguali non esisterebbe nemmeno la possibilità dello Stato, nè quella stessa della civiltà, cui lo Stato è indispensabile. Lo Stato sorge appunto dalla necessità dell'organizzazione, in quanto modo di utilizzare le diverse attitudini degli uomini per l'impresa di civiltà che si attua mercè la divisione del lavoro sociale. E ciò che tiene uniti gli individui in questa impresa è una forza di volontà politica, in quanto volontà di vita, e non già l'ordinamento del diritto o l'adempimento dei servizi pubblici secondo le tesi delle dottrine individualiste.

Si avverta però che la « volontà politica», che costituisce il nesso connettivo delle società umane, non è una volontà

meramente intellettiva o formale, come la «volontà generale» della filosofia naturalista, ma una volontà fisica, cioè effettuale, reale, che si esplica con manifestazioni necessarie di diversa tonalità e di diverso grado anch'esse, a seconda della diversa attitudine politica di ciascun soggetto individuale.

In via generica, lasciando alla scienza della politica il compito di meglio approfondire il problema, col nome di regime, il quale non va riferito nè al semplice fatto del «potere» nè al sistema giuridico del «governo», si vuole designare il nesso politico per cui si associano gli elementi individuali di una comunità determinata. E poichè tale associazione, intimamente spirituale, si produce intorno ad un'idea centrale, in quanto volontà di vivere secondo questa idea, si può dire che ciascun regime politico è identificato dall'«idea sua propria» (formula politica), che è poi lo stesso principio costituzionale dello Stato e si esprime sensibilmente nella bandiera nazionale e nello stemma e nel sigillo dello Stato. Così il Fascismo ha adottato il «Fascio littorio» ad emblema del regime col r. decreto-legge 12 dicembre 1926 convertito nella legge 9 giugno 1927, n. 928.

La formula politica concerne il problema dei fini dello Stato, travisato dagli individualisti nella «dichiarazione dei diritti», e il piano del governo, ovverossia l'assetto dei rapporti fra gli individui nell'interno della società politica, secondo il diverso grado della loro attitudine politica. Rispetto alla volontà politica si può, infatti, accertare che alcuni individui possiedono attitudini direttive e di iniziativa mentre, in altri prevale la facoltà adesiva o gregaria; gli uni e gli altri attributi pur essendo ugualmente indispensabili al risultato del processo politico.

Da tempo quei politici e quei sociologi, che erano riusciti a liberarsi dal preconcetto ugualitario del pensiero individualista, venivano rilevando in ciascuna comunità umana l'esistenza di classi politiche differenziate, le quali non sono da confondersi

nè coi partiti politici, nè con le « categorie economiche o le « classi » sociali.

In ispecie essi hanno accertato l'insopprimibile funzione delle « volontà di *élite* » o « classe dirigente » di fronte alla cosidetta «massa politica». Ed hanno rilevato altresì il carattere minoritario di ogni tipo di governo. In qualunque società umana gli individui che sono capaci di identificare i fini comuni e di spingere gli altri al raggiungimento di questi sono sempre una minoranza; ma non possono ridursi a una sola persona, sebbene debbasi riconoscere il compito qualificato di un capo. Il che distrugge così l'illusione democratica del « governo di tutti », come l'illusione autocratica del « governo di uno solo » e impone il problema di una selezione della classe dirigente. Tale problema è sentito dal regime fascista in modo particolare, quale tra l'altro lo dimostra l'iniziativa dei «corsi di preparazione politica dei giovani », cui è destinata la presente trattazione. E quale l'aveva fin dal 1925 presentito il DUCE: «Noi creeremo la nuova generazione e nella nuova generazione ognuno avrà un compito definito».

Ma, come si è avvertito, non conviene svalutare nemmeno la funzione della volontà di adesione e l'importanza delle attitudini gregarie, perchè esse interferiscono sull'azione direttiva della *élite* e determinano « la costituzione reale » di un popolo. Della massa politica parlava il DUCE quando alludeva a: «la classe dei guerrieri che è sempre pronta a morire; la classe degli inventori che persegue i segreti del mistero; la classe dei giudici, la classe dei grandi capitani di industria, dei grandi esploratori». In sostanza non si può governare senza o contro la massa politica, pur restando irrefutabile che la attuazione dello Stato esige la funzione della *élite*, l'ordine delle gerarchie e il principio dell'autorità; poichè la massa amorfa non è stata, e non sarà mai, capace o di creare o di costruire qualche cosa.

7. – Il processo dell'integrazione

Dall'esame del rapporto fra la « volontà di *élite* » e la « volontà di massa » sorge il concetto della integrazione politica, che è capitale per intendere il carattere del « governo » e dell'ordinamento fascista dello Stato e per convincersi dell'impossibilità di spiegarli coi concetti della dogmatica tradizionale.

Il Duce ha espresso con parole assai vive il metodo fascista di organizzazione per cui « il senso dello Stato arriva sino alle estreme propaggini e nello Stato circolano, inquadrate nelle rispettive organizzazioni, tutte le forze politiche, economiche, spirituali della Nazione ». Ed ha fatto presente che per questo metodo l'ordinamento fascista dello Stato è unico; perchè vuole lo Stato forte, organico e al tempo stesso stabilito su una larga base popolare. « Uno Stato che poggia su milioni di individui che lo riconoscono, lo sentono, sono pronti a servirlo, non è lo Stato tirannico e non ha niente di comune con gli Stati assolutisti di prima o dopo l'ottantanove ».

Siffatto metodo di organizzazione risponde al concetto che occorre una positiva attività degli elementi qualificati della classe politica dirigente, e in particolare di un Capo, per provocare, mantenere, svolgere la coscienza di adesione della massa politica, cioè quella coscienza senza di cui non si forma un popolo e pertanto non sorge uno Stato.

È un'attività che si esplica attraverso manifestazioni di vario genere, utilizzando anche i mezzi di trasmissione della tecnica moderna e che opera nelle masse e su tutti i motivi dello spirito, secondo il criterio che il popolo vuol essere educato e deve essere educato. Il Duce ha detto: « Lo Stato fascista riprendendo i suoi diritti e il suo prestigio assorbe in sè per trasformarle e potenziarle tutte le energie, tutti gli interessi,

tutte le speranze d'un popolo, interprete unico e supremo delle necessità della società nazionale». E recentissimamente a un giornalista straniero ha spiegato: «Abbiamo diretto il nostro sforzo di ogni giorno sull'istruzione e sull'educazione dell'infanzia fino all'età matura. Abbiamo preso il piccolo italiano fino dai suoi anni più giovanili per forgiare il suo pensiero e la sua anima in armonia col grande ideale della patria, formandone contemporaneamente il corpo prestissimo cogli esercizii militari».

In una parola, il processo dell'integrazione è quello per cui si compie la riduzione ad unità delle varietà sociali, mercè l'adesione collettiva alla formula politica del regime e per cui, in definitiva, la amorfa «popolazione» si trasforma nell'organismo del «popolo». Di questo processo la scienza pubblicistica contemporanea si sta occupando con vivo interesse nelle applicazioni che esso viene ricevendo non solo in Italia da parte del regime fascista, ma in Germania, da parte del regime nazionale socialista e pure in certo senso, e salvo il diverso tenore dei motivi, da parte del regime sovietico russo. Esso sembra indispensabile per ottenere che «il popolo circoli nello Stato» e quindi per salvare il principio ugualitario della democrazia integrale nelle società moderne. Sotto questo punto di vista bisogna ritenere che ai regimi dell'ordine individualistico difettò sempre perfino la nozione di un processo d'integrazione. Ad essa non si può riferire la pratica delle consultazioni elettorali che nei sistemi di quel tipo costituivano l'unico, saltuario, indiretto ed effimero contatto fra governanti e governati. Anzi, il procedimento elettorale implicando l'azione dei partiti politici si risolveva in situazioni di parti o di fazioni del tutto contraddittorie alle esigenze dell'integrazione.

Perciò il Duce ha detto: «Il Fascismo nega che il numero per il semplice fatto di essere numero possa dirigere le società

umane: nega che questo numero possa governare attraverso una consultazione periodica; afferma che le disuguaglianze irrimediabili... degli uomini non si possono livellare attraverso un fatto meccanico ed estrinseco come il suffragio universale». Ma ha soggiunto: «Se la democrazia può essere diversamente intesa e cioè la democrazia significa non respingere il popolo ai margini dello Stato, il Fascismo può anche essere definito una democrazia organizzata, centralizzata, autoritaria».

E per vero nel regime fascista non si conoscono privilegi di nascita, quali sono caratteristici di un sistema aristocratico; nè privilegi di censo, secondo le prime esperienze borghesi del diritto elettorale. Ben più: a qualunque cittadino è aperta la via all'attività politica mediante il riconoscimento di quella iniziativa individuale pubblica che viene richiesta per formare le istituzioni fondamentali del regime: il Partito Nazionale Fascista (P. N. F.), colla Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale (M. V. S. N.); le Associazioni sindacali dell'ordinamento sindacale corporativo (O. S. C.).

Sistema della volontà, dottrina della volontà, il Fascismo attraverso le sue istituzioni caratteristiche raggiunge il risultato di una collaborazione immanente dei governati coi governanti, la quale ha il valore di un plebiscito costante, di gran lunga più efficace di ogni comizio politico e di ogni espressa manifestazione di volontà formale, nel procedimento dell'elezione. La resistenza della popolazione italiana contro le misure sanzionarie, dalla Società delle Nazioni deliberate in occasione del conflitto coll'Etiopia, costituisce la più evidente prova dell'intensità dell'adesione data dalle masse alle direttive della sua classe politica e del suo Duce.

La teoria dell'integrazione sostituisce la teoria della divisione dei poteri nella nuova dottrina del diritto pubblico.

Infatti, ecco apparire con valore fondamentale una nuova nozione, che il diritto pubblico dell'ordine individualistico considerò appena di scorcio, cioè la nozione delle « istituzioni pubbliche » quale risultato giuridico della « incorporazione » delle iniziative individuali al sistema di governo per l'attuazione dello Stato.

Il vecchio diritto pubblico si era polarizzato sulla teoria della separazione o divisione dei poteri; per cui la sovranità dello Stato, nell'ordine interno ridotta a rapporto giuridico tra lo Stato e il cittadino, come avanti si è dimostrato si fingeva divisa fra alcune « entità », collocate in corrispettivo equilibrio, l'una di fronte all'altra, e denominate « poteri ». Tipicamente si parlò di tre poteri: potere legislativo, che avrebbe avuto per compito di fare le leggi; potere esecutivo, che avrebbe avuto per compito di eseguirle, e potere giudiziario che avrebbe avuto per compito di applicare le leggi nelle controversie tra i singoli individui.

Scopo della teoria, enunciata da Locke e da Montesquieu, era null'altro che quello di assicurare la guarentigia di quei tali diritti fondamentali dell'individuo che avrebbero costituito la ragione di essere dello Stato per la dottrina individualistica. Si voleva che il potere politico venisse ripartito fra corpi distinti, supposti a pari grado e destinati a neutralizzarsi (teoria della sovranità comprimaria dei poteri), senza avvertire che in tal modo il potere politico veniva a perdere la sua prima giustificazione che è la capacità ad una sintesi unitaria. Perciò la *Déclaration des droits* del 1789 all'art. 16 aveva affermato: « Ogni società in cui la guarentigia dei diritti non è assicurata, nè è determinata la separazione dei poteri, non ha costituzione ».

Esorbita dal carattere della presente trattazione la critica giuridica e politica di questa teoria, che non ha mai avuto applicazione sincera ed è oramai svalutata anche nella letteratura straniera; essa non può avere che risultati sconcertanti, se viene applicata alla dimostrazione dell'ordinamento fascista del governo. Basti confermare che il governo, nell'assetto che esso ha ricevuto dal sistema fascista, non può più spiegarsi alla stregua della dogmatica del passato. Esso è, infatti, concepito non più in vista della guarentigia dei diritti individuali, ma in vista dell'integrazione del popolo nello Stato. E vuol essere considerato un apparecchio di volontà ad un effetto di potenza e non un meccanismo di compensazione tra le varie attività pubbliche. Al pregiudizio degli «equilibri», connaturale della mentalità liberale così in politica, come in economia, la nuova coscienza fascista sostituisce la fiducia nella iniziativa, nella responsabilità e nella gerarchia.

Pertanto alla «teoria comprimaria dei poteri» deve opporsi il principio della «gerarchia costituzionale», se si vuole riuscire a un qualche ordine nei concetti in merito al delicatissimo problema dell'assetto del governo. Non può più parlarsi, nemmeno nella sede della scienza giuridica, di «poteri pubblici»; bensì di «funzioni pubbliche», identificate alla stregua dell'atto tipico che le esprime in funzione normativa (norme giuridiche), funzione amministrativa (atto amministrativo), funzione giurisdizionale (sentenza), oltre a una funzione direttiva che si esercita al disopra delle altre tre ed ha per sua emanazione formale suprema la legge costituzionale. Sopratutto deve parlarsi di «istituzioni pubbliche», in queste ravvisando l'organizzazione gerarchica delle volontà pubbliche dirette alla subordinazione degli interessi particolari al bene comune.

Il concetto di gerarchia diventa per il diritto pubblico fascista una nozione fondamentale, mentre il diritto individualista

l'aveva ristretto ad alcune limitate posizioni (gerarchia burocratica – gerarchia amministrativa – gerarchia delle istanze).

Se lo Stato fascista è una unità nel medesimo tempo politica, morale ed economica, il governo fascista risulta dall'ordinamento di tutte le volontà pubbliche che perseguono questo scopo. In particolare, l'istituzione del C. d. G. risponde alla esigenza dell'«unità politica» e si presenta quale organo attivo della Corona come l'autorità suprema della scala gerarchica che imprime il moto a tutte le altre volontà pubbliche ad essa subordinate e ne sistema i risultati in modo unitario. L'istituzione del P. N. F. rispecchia tipicamente lo scopo dell'«unità morale», che essa persegue con un'azione diffusa di educazione e di assistenza. Infine, l'istituzione dell'O. S. C. è preposta al compito di realizzare l'«unità economica», che essa adempie attraverso la specificazione degli interessi differenziati di categoria e di classe.

Alle due ultime istituzioni spetta la qualifica di «istituzioni popolari», o «di massa», per la larga base di formazione ad essa assegnata e per il titolo di volontaria appartenenza dei loro consociati, nessun cittadino avendo obbligo d'iscriversi o al P. N. F. o alle Associazioni sindacali dell'O. S. C. Sopratutto spetta per il valore onorario che risulta dalla qualifica di iscritto ai fasci di combattimento o alle associazioni sindacali, essendo che l'iscrizione non attribuisce alcun maggior diritto all'individuo, bensì costituisce il singolo di uno stato di soggezione disciplinare più rigoroso verso le rispettive gerarchie. Il Duce ha definito: « Il Partito è lo strumento formidabile e al tempo stesso estremamente capillare che immette il popolo nella vita politica generale dello Stato. La corporazione è l'istituto per cui ritorna nello Stato il mondo sin qui disordinato ed estraneo dell'economia ».

In linea teorica, dacchè non si può prescindere da qualche accenno anche alla ricostruzione della dottrina pubblicista, la teoria dell'« istituzione pubblica » in genere, e quella della « istituzione popolare » in ispecie, è fondamentale per la nuova dottrina. Quando si parla di « governo rappresentativo » e di « rappresentanza pubblica », per il sistema fascista, occorre sempre tenere presente questa nuova figura della istituzione pubblica quale complesso gerarchico di volontà pubbliche. E occorre fissare che la volontà pubblica per il semplice fatto che essa è diretta a fini estrinseci a quelli del soggetto che la esprime, quale volontà disinteressata, perchè volta al conseguimento del bene comune, ha un valore intrinsecamente rappresentativo, « volere per la nazione ». Valore rappresentativo infatti ha ogni « volontà espressa per altri », indipendentemente dalla circostanza di una designazione formale o di un espresso mandato. Istituzione rappresentativa è in senso proprio la Corona, alla medesima stregua del Parlamento, pur nei termini dello Stato liberale.

Si può ben dire che sull'argomento del governo la dottrina fascista capovolge completamente le posizioni della dottrina individualista. Fra l'altro, eliminando la stessa nozione dei « diritti pubblici soggettivi », in quanto « diritti verso lo Stato ». La libertà e l'uguaglianza nella dottrina fascista assumono il valore di semplici presupposti dell'organizzazione delle volontà pubbliche. Precisamente la libertà è la facoltà di esplicare un'iniziativa di partecipazione alle istituzioni pubbliche; l'uguaglianza è la condizione che tale facoltà si appartenga a qualunque cittadino senza ragioni di esclusione precostituite. Anche letteralmente assurdo è concepire la libertà e l'uguaglianza come dei « diritti » e anzi come dei diritti contro lo Stato.

9. – La definizione del governo fascista

Al tipo del governo nello Stato fascista non è possibile riferire le stesse definizioni elaborate dai costituzionalisti del secolo XIX.

E per vero da ciò che avanti si è detto, risulta che il concetto di governo nella dottrina fascista è un concetto integrale e totalitario, in corrispondenza al valore integrale e totalitario che in essa dottrina assume il concetto di Stato. Comandare vuol dire governare. Qualunque volontà pubblica, in quanto opera in situazione di supremazia sulle volontà private, è una volontà di governo. E « Governo » è il complesso di tutte le volontà pubbliche, indifferentemente dal criterio col quale esse risultano organizzate nella loro azione. E però « governare » è così il fare le leggi, come l'applicarle e come il giudicare sull'applicazione di esse. E « governare » è così proprio degli uffici centrali dello Stato, come è proprio degli uffici locali e di qualunque altra formazione di volontà pubbliche, checchè ne sia del grado di autonomia funzionale ad esse consentito rispetto alla funzione suprema direttiva del governo che è attributo particolare della istituzione della Corona e del C. d. G.

Torneremo sull'argomento quando dovremo parlare delle cosidette « istituzioni amministrative », e anche a proposito della pretesa qualità di « enti autarchici » che alcuni vorrebbero riferire alle associazioni sindacali dell'O. S. C. e perfino al P. N. F., cioè alle istituzioni popolari.

Vediamo, intanto, quale significato conservi la definizione del tipo del governo italiano consacrata nello Statuto all'articolo 2: « Lo Stato è retto da un governo monarchico rappresentativo ». E vediamo, anzitutto, quale significato abbia la qualifica di governo costituzionale, che fu attribuita al governo italiano precisamente in base allo Statuto medesimo, per cui

si veniva ad attuare la divisione dei poteri, specificata dagli articoli 3 e 5 nei termini seguenti: « Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati ». « Al Re solo appartiene il potere esecutivo ». Quanto al potere giudiziario non si trova di esso menzione nello Statuto, se non sotto la formula assai più modesta di « ordine giuridico » (cfr. n. 31).

In senso stretto per aversi un « governo costituzionale » non occorre affatto che esso sia ordinato sulla base della divisione dei poteri. Basta che le « competenze » delle volontà pubbliche siano distribuite e definite in modo distinto, sicchè le diverse funzioni pubbliche possano essere esercitate secondo il criterio delle idoneità degli organi e sia possibile organizzare un controllo sulla legalità delle loro manifestazioni. Il costituzionalismo liberale del secolo XIX non è stato altro che una forma contingente di « ordine costituzionale », alla medesima stregua che una forma contingente di Stato deve riconoscersi nel preteso « Stato moderno » in quanto « Stato dei diritti dell'uomo ».

Che il Fascismo non intenda annullare la specificazione delle funzioni pubbliche e degli organi pubblici emerge evidente dalla prudenza stessa con la quale esso procede nella riforma della costituzione e dalla numerosa pluralità degli istituti che esso ha introdotto *ex-novo* nella struttura del governo. Coloro che oppongono il fatto di una « dittatura » non avvertono che la dittatura è anch'essa un istituto costituzionale e ciò, sia che si proponga la difesa dell'ordine già costituito, sia che intenda, come nel caso presente, alla revisione di questo e alla costruzione di un nuovo ordine, per il che essa assume un compito « costituente ».

Si può dunque affermare che il regime fascista viene attuando con metodo progressivo il suo ordinamento costituzionale del

governo, sempre avvertendo che si tratta non di un processo evolutivo dalla antica costituzione, ma di un ordinamento nuovo, stabilito sulla base della gerarchia costituzionale, culminante in una funzione direttiva di governo e al quale risultano inapplicabili i concetti del costituzionalismo dottrinario del secolo scorso, relativi alla dottrina della sovranità e ai diritti pubblici soggettivi.

Quanto poi alla qualifica di governo rappresentativo torna il rilievo già fatto in merito al diverso significato in cui la rappresentatività va intesa. Certo, la qualifica rappresentativa del governo nello Stato fascista non può più risultare dalla posizione prevalente dell'istituto parlamentare che nel secolo scorso si supponeva esprimere la cosidetta « volontà generale della nazione », nella forma di una volontà di massa rappresentata e per cui si specificò la figura del così detto governo parlamentare. Accenniamo brevemente: l'ideologia della sovranità individuale (sovranità « nazionale » o « popolare ») avrebbe dovuto concludere alla democrazia diretta (governo diretto del popolo), quale di fatto si era riscontrata negli ordinamenti delle città antiche e dei comuni medioevali, sebbene sempre in limiti ristretti ad una sola parte della popolazione, i cosidetti cittadini, i quali partecipavano alle assemblee legislative e procedevano direttamente alla nomina dei magistrati. Ma la rivoluzione borghese del secolo XIX, avvertendo anche l'impossibilità materiale di queste procedure nel quadro di tanto più vasto dello Stato territoriale moderno, affermò invece il principio della « democrazia rappresentativa », o indiretta. Per questo in definitiva la volontà popolare o «volontà generale» si presumeva espressa da un collegio di deputati del popolo, prescelti col metodo del suffragio elettorale, pur negandosi che gli elettori potessero dare all'eletto un mandato imperativo che ne vincolasse la volontà. Tale fu il fondamento

ideologico della « sovranità parlamentare », in funzione della sovranità nazionale, e del diritto politico individuale. Questa fu l'effettiva realtà delle democrazie del secolo XIX, inutilmente mascherate dalle formule del tecnicismo giuridico, escogitate, del resto, per giustificare quel tipo del governo « costituzionale puro », o extraparlamentare, che si sostenne in Germania fino al 1918.

Rispetto al tipo del governo fascista, esclusa la caratteristica parlamentare, occorre ricercare diversamente il suo titolo rappresentativo. Ed appunto occorre ravvisarlo nella particolarità delle istituzioni popolari o di massa (P. N. F. e O. S. C.), per le quali in modo qualificato si compie il processo dell'integrazione.

Il tipo del governo fascista si può da queste istituzioni definire come quello di un « governo istituzionale popolare », o, più semplicemente, di un governo popolare, in rapporto ad una nuova concezione organica della democrazia. In tal senso il governo fascista appare il più autentico tipo di « governo popolare » che conosca la scienza delle costituzioni. A buon diritto il Duce nel settimo anniversario della vittoria potè proclamare: « Le masse oggi riconciliate con la nazione entrano per la grande porta spalancata dalla rivoluzione fascista nello Stato e lo Stato, con la Monarchia in alto, allarga smisuratamente le sue basi e non ci sono più soltanto dei sudditi, ci sono cittadini; non c'è più soltanto una popolazione, ma c'è un popolo cosciente ».

Qualcuno ha voluto mettere in evidenza soltanto le istituzioni comprese nell'O. S. C., ed ha parlato di governo rappresentativo « a tipo corporativo », perfino aggiungendo che alle « corporazioni » spetterebbe il compito di organizzare il suffragio universale che si presumerebbe così conservato alla base del nuovo assetto del governo. Qualche altro ha voluto asserire

che il sistema fascista del governo risulterebbe dal riconoscimento di un duplice rapporto: tra lo Stato e la formazione corporativa, e tra questa e l'individuo e lo Stato corrispettivamente.

Senonchè, ricorre al proposito la necessità di mettere ancora una volta in guardia contro l'equivoco della definizione corporativa. Non il principio della « corporazione », che è quello della specializzazione e del coordinamento, ma il principio della « istituzione », che è quello della subordinazione e del concentramento, si appartiene al nuovo ordine. Nè tanto meno poi quale obbiettivo del governo fascista può vedersi quello di riconoscere l'esistenza giuridica di interessi economici particolari e di classe, aggravando di gran lunga il preconcetto della guarentigia dei diritti individuali, propria al sistema del governo liberale.

È del resto un' inescusabile errore escludere l'istituzione popolare del P. N. F. dai dati designativi del tipo di un governo quando questo ha, come suo obiettivo supremo, la realizzazione dello Stato in quanto unità morale, compito specifico del P. N. F. Il tipo del governo fascista è rigorosamente unitario e non pluralista, come risulterebbe dalla configurazione di rapporti soggettivi non solo tra lo Stato e l'individuo, ma anche fra lo Stato e i corpi professionali.

Ciò posto, passando all'analisi dei particolari di struttura del governo fascista, oggetto specifico di questa trattazione dell'ordinamento fascista dello Stato, diremo che essa verrà condotta seguendo un criterio di classificazione per cui il governo viene considerato nel complesso delle istituzioni pubbliche, distinte nei tipi seguenti:

1° Istituzioni direttive (Corona, C. d. G., G. C. d. F. e Parlamento).

2° Istituzioni popolari (P. N. F. e O. S. C.).

3° Istituzioni amministrative (amministrazioni dirette, centrali e periferiche e amministrazioni particolari).

4° Istituzioni giudiziarie.

Questa classificazione va sostituita a quella di «organi costituzionali e organi subordinati», portata dagli schemi del tecnicismo giuridico.

CAPITOLO II

LE ISTITUZIONI DIRETTIVE

§ I. - LA CORONA

10. – La Monarchia nello Stato nazionale

SOTTO il nome di «istituzioni direttive» si intendono quelle che stanno al vertice della gerarchia pubblica e in modo particolare quelle che esplicano la loro competenza nella determinazione delle direttive generali della vita politica dello Stato. In sostanza, tali istituzioni sono qualificate da quella affatto originale dell'ordinamento fascista, che prende il nome di istituzione del C. d. G.; sebbene si debba ritenere, sotto il punto di vista giuridico, che questa sia il mezzo di esercizio di una funzione direttiva suprema, o propriamente governativa, che appartiene in titolo alla istituzione della Corona, qualificativa della forma di governo denominata Monarchia.

A termini dell'art. 2 dello Statuto, « lo Stato è retto da un governo monarchico rappresentativo ». La monarchia sarda, divenuta monarchia italiana, è oggi anche monarchia fascista. Vittorio Emanuele III, Re d' Italia, all'atto della marcia su Roma delle «Camicie nere» sanzionò l'avvento del nuovo regime, dimostrando una perfetta coscienza della nuova situazione spirituale del popolo italiano. Come ha detto il DUCE nel discorso pel 35° anno di regno di Vittorio Emanuele III: « Il Re è il custode della vittoria in questo secondo decennio; così come nel 1915 egli sente che la guerra ha creato delle nuove generazioni, delle passioni, dei bisogni, dei sentimenti, tutto un ideale della vita diverso dall'ideale di anteguerra, sente che l'Italia di oggi, la nostra Italia, l'Italia della nostra generazione è assetata di gloria e di potenza».

L'istituto monarchico nel vigente diritto pubblico italiano costituisce dunque un caposaldo e conferma la definizione di governo monarchico pel nuovo ordinamento. Nel primo

decennale del Regime il DUCE si è in proposito espresso così: «Il Fascismo, pur avendo prima del 1922, per ragioni di contingenza, assunto l'atteggiamento di tendenzialità repubblicana, vi rinunciò prima della Marcia su Roma, convinto che la questione delle forme politiche di uno Stato non è oggi preminente e che monarchia e repubblica non sono da giudicare sotto la specie dell'eternità, ma rappresentano forme nelle quali si estrinseca l'evoluzione politica, la storia, la tradizione, la psicologia di un determinato paese».

Nei fatti la «monarchia», per cui s'intende il governo di un solo, è la forma di governo che si è meglio adattata alle variazioni ideologiche dei tipi storici dello Stato. Si sono avute nei secoli monarchie teocratiche, dispotiche, assolute, aristocratiche e costituzionali, quale appunto la monarchia italiana dopo il 1848. Le dottrine razionaliste vollero esaltare la repubblica come la forma di governo consona ai propri presupposti, cioè conforme ai pretesi dettati di un'astratta ragione. Ma non può negarsi che la ragione vera dello Stato è quella del sentimento e non quella della logica pura e che alla prima risponde assai meglio il tipo della monarchia che non quello della repubblica. Del resto, evidente è la tendenza delle società contemporanee a ripristinare il tipo del governo monarchico, sia pure sotto la forma del « cesarismo », quale conclusione del loro processo democratico esteso all'universale.

Nella forma dinastica o ereditaria, poichè la monarchia può essere pure elettiva, il diritto alla Corona spetta a una determinata famiglia, che appunto perciò si indica col nome di « dinastia » secondo particolari leggi di successione.

Nella forma dinastica la monarchia, in tutti i paesi d'Europa, dal secolo XIII in poi, fu il centro di formazione delle nazionalità moderne e dello Stato moderno. Sia pure che in origine essa si affermasse, secondo il diritto feudale, come « proprietaria del

regno», la monarchia accentuò presto il suo valore impersonale, cioè indipendente dal diritto privato del suo titolare, nella figura istituzionale della «Corona». La «monarchia corporativa», cioè assistita e limitata da rappresentanze di corpi o ceti sociali (i cosidetti «Stati» od «ordini del regno» e tipicamente del clero dell'aristocrazia e della borghesia), segnò la prima fase di superamento del sistema feudale. Però la monarchia fissando rigorosamente il suo principio ereditario (successione) sottomise il feudo e pervenne a spezzare pure i compartimenti stagni del sistema corporativo, anche in precedenza ai movimenti rivoluzionari verificatisi sul continente europeo alla fine del secolo XVIII.

Colle costituzioni liberali del secolo XIX la «monarchia dinastica» si delineò, poi, sul principio della «irresponsabilità della Corona» e si qualificò quale istituzione del Capo dello Stato (principato civile). Al proposito l'art. 4 dello Statuto dichiarò: «La persona del Re è sacra ed inviolabile»; l'art. 64, pure dello Statuto, precisò: «Le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro»; ed il codice penale (art. 279 ora vigente) punì «chiunque pubblicamente fa risalire al re o al reggente il biasimo o la responsabilità degli atti del Governo».

Il principio dell'irresponsabilità della Corona non autorizza però a credere che la funzione della Corona si riduca a un ufficio meramente simbolico. In realtà, il compito costituzionale della Corona è quello di assicurare la trasmissione del potere pubblico e di concretare nei rapporti internazionali la visibile rappresentanza dello Stato. Non si può rilevare quanto basti la estrema importanza che ha per la consistenza di un ordine civile la regola di trasmissione del potere. Una delle inferiorità del diritto pubblico romano dell'impero deriva dal difetto di una regola sufficiente in proposito. La Corona esprime, inoltre, per il tipo dello Stato nazionale, i motivi sentimentali della

tradizione, che hanno tanta importanza nei risultati del processo dell'integrazione politica.

L'istituto del C. d. G., adottato dall'ordinamento fascista, non elimina la ragione di questi compiti di continuazione e di integrazione che sono propri della Corona e in rapporto ai quali si giustifica il principio della irresponsabilità, confermato nel nuovo ordinamento precisamente per mezzo dell'istituto del C. di G.

11. – Ordinamento della Corona

La Corona è un organo costituito da una sola persona, il Re, il quale è chiamato al suo ufficio non da un altro organo, ma direttamente dalla costituzione, per il criterio della sua appartenenza alla dinastia di Savoia. L'art. 2 dello Statuto determinò: « Il trono è ereditario secondo la legge salica », ossia con esclusione delle donne e con preferenza della linea discendente e in questa del primogenito. Superfluo è avvertire che il concetto della successione al trono si sottrae dalle regole del diritto privato.

Il nostro ordinamento prescinde da qualsiasi incapacità per l'esercizio delle funzioni regie. Se poi effettivamente il Re non è in grado di regnare, in qualche modo si provvede con l'istituto della Reggenza. Appunto si ricorre alla nomina di un « reggente » quando il Re è nascituro o si trova nell'incapacità fisica o giuridica di esercitare le sue funzioni. Il reggente è Re in tutto, fuori che nel nome. Nel caso di un impedimento materiale che abbia un certo carattere durevole, per esempio l'assenza dal regno, o il comando dell'esercito in guerra, viene adottato nella nostra prassi costituzionale l'istituto della Luogotenenza regia.

Contenuto della competenza dell'istituzione della Corona è quella della « funzione direttiva di governo ». In tal senso

l'art. 5 dello Statuto affermò che «al Re solo appartiene il potere esecutivo»; pure avvertendo subito: «Egli è il capo supremo dello Stato, comanda tutte le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di alleanza, di pace, di commercio ed altro». L'art. 6 aggiunse: «Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato e fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarla», e l'art. 7: «Il Re solo sanziona le leggi e le promulga» mentre l'art. 8 disponeva: «Il Re può fare grazia e commutare le pene».

Da siffatta enumerazione della potestà si può rilevare come il presupposto della divisione dei poteri, impedendo la identificazione di una funzione direttiva, di governo, venisse a ridurre al concetto del potere esecutivo quelle attribuzioni di «capo supremo dello Stato» che in nessun modo possono farsi rientrare, nemmeno con la migliore volontà, nel tipo di una esecuzione di direttive estranee.

La dottrina fascista, superando la dogmatica dei poteri, per cui il rango alla Corona era ridotto a quello di una mera preminenza onoraria nei confronti dei poteri pubblici e identificando la funzione direttiva di governo, viene a stabilire in modo più esatto che la Corona, in quanto organo titolare di tale funzione, il cui esercizio spetta all'altra istituzione del Capo del governo, ha potestà estese a tutte le fondamentali funzioni pubbliche. Tali sono oltre la funzione direttiva di governo, quella di fare le leggi e quella di amministrare la giustizia, nonchè la funzione amministrativa propriamente detta. La quale oramai si deve apprezzare come qualche cosa di ben diverso da quel «potere esecutivo», per cui si accomunava e si scambiava con la nozione della funzione direttiva e per cui, volere o non volere, la figura del Re «capo del potere esecutivo» veniva a ridursi a quella di «commesso della nazione» secondo la fraseologia giacobina della rivoluzione francese.

L'argomento meriterebbe assai più ampia illustrazione in linea scientifica. Basti accennare che ad esso si legano le teorie sui cosidetti atti di potere politico che da qualche tempo sono riprese in accurato esame dai giuristi, indotti in gran parte ad ammettere la necessità di distinguere meglio fra l'attività direttiva di governo e l'attività amministrativa.

Per l'adempimento delle sue potestà la Corona dispone di prerogative e di privilegi.

a) Le «prerogative» si riassumono in quella già indicata della irresponsabilità, che ha carattere penale e carattere costituzionale. Alla irresponsabilità costituzionale si riferiscono le disposizioni avanti riferite dello statuto e del codice penale. A quella penale si riferisce la regola che il Re non può essere accusato o tradotto in giudizio. Le prerogative riflettono pure i beni patrimoniali della Corona che hanno carattere pubblico e costituiscono la dotazione della Corona, prevista dall'art. 19 dello Statuto. Tale dotazione si distingue in dotazione in senso stretto (beni mobili o immobili in godimento) e in lista civile, che è poi un assegno annuo sulle ordinanze pubbliche.

b) I «privilegi» riguardano la posizione personale del Re nei rapporti col diritto di famiglia e col diritto patrimoniale privato.

Il complesso delle persone legate da parentela col Re, anche oltre il decimo grado, e delle consorti di tali persone, esclusi i discendenti dalle donne, si indica con l'espressione di «famiglia reale». Alcuni distinguono dalla famiglia reale la cosidetta «famiglia regnante», che sarebbe composta dalla regina, dal principe ereditario, dai principi e dalle principesse reali.

La Corona si perde per morte oppure per abdicazione. Il Re è bensì libero di abdicare per conto suo, ma non può alterare in alcun modo l'ordine di successione fissato dalla Costituzione.

§ II. - IL CAPO DEL GOVERNO

12. - Il carattere dell'istituzione

In rigoroso rapporto al riconoscimento della funzione direttiva di governo, o funzione governativa, vuol essere posta la nuova istituzione del « Capo del governo » (C. d. G.), per cui si attua l'unità politica dello Stato.

Si tratta di una istituzione nuovissima, integrativa della Corona, che risponde alla necessità spirituale di riconoscere la funzione dell'uomo di Stato nel fenomeno del Regime, e di umanizzare, individuandola, la responsabilità della direzione della cosa pubblica. Essa risponde altresì al compito di stimolare e di interpetrare le potenti passioni delle masse e di condurle alla coscienza nazionale. Ben ha detto il Duce: « governare significa sentir battere nel proprio cuore il cuore di tutto un popolo ».

Tuttavia non sarebbe opportuno ritenere che la istituzione del C. d. G. sia in occasionale rapporto con le eccezionali qualità dell'Uomo che l'ha fondata e presentemente ne riveste la dignità e che esprima un momento transitorio del processo rivoluzionario fascista. Abbastanza si è già detto che si tratta, invece, di una istituzione suscettibile di venire sistemata costituzionalmente, nell'indispensabile definizione dell'ordinamento giuridico fascista del governo, secondo la sua logica intrinseca, che non è certo quella del sistema parlamentare.

La dizione di « Capo del governo », appare la prima volta nel r. d. 14 gennaio 1923, n. 32 per la costituzione della M. V. S. N. Ma spettò alla legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle « attribuzioni e prerogative del Capo del governo » di iniziare la trasformazione costituzionale dello Stato con la disciplina di questa nuova figura, sebbene essa non sia riuscita a perfettamente definirla nei suoi originali attributi.

Tra l'altro tale legge ha accomunato alla dizione di « Capo del governo » quelle di « Segretario di Stato » e di « Primo Ministro », che, come vedremo, corrispondono invece ad aspetti differenziati della competenza della nuova istituzione, ed ha ribadito il preconcetto della figura di un « Governo del Re » nel testo del suo articolo 1: « Il potere esecutivo è esercitato dal Re per mezzo del suo governo. Il governo del Re è costituito dal Primo Ministro, Segretario di Stato e dai Ministri Segretari di Stato. Il Primo Ministro è Capo del governo ».

Orbene, la nozione del « Governo del Re » in contrapposto al Parlamento e in riferimento alla teoria della divisione dei poteri e quindi al concetto di un potere esecutivo, era l'esatto equivalente di quell'istituto politico del « Gabinetto » o « Ministero », in senso lato, per cui nel sistema di governo parlamentare si attuava il principio della irresponsabilità della Corona, mercè la presunzione di una corresponsabilità solidale di tutti i membri del Consiglio dei Ministri di fronte alle due Camere.

Per siffatta imperfezione di nomenclatura non si può peraltro sostenere che la riforma del 1925 sia avvenuta e rimasta nel quadro della tradizione e che essa si sia limitata a dare carattere legislativo ad anteriori consuetudini costituzionali.

Il contenuto della legge del 1925 sulle prerogative e le attribuzioni del C. d. G. è radicale, nonostante le apparenze. Esso investe il sistema della « divisione dei poteri » mercè l'identificazione di quella « funzione direttiva di governo », o governativa in senso proprio, che è conquista originale della nuova dottrina del diritto pubblico e mercè la identificazione dell'organo specifico di esso, cioè il C. d. G., al quale ha riconosciuto, anche dal punto di vista formale, una posizione gerarchica suprema in confronto a tutti gli altri organi dello Stato, eccezione fatta della Corona.

Infatti, l'art. 2 della legge in esame dispose: « Il Capo del governo, Primo Ministro, Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re per l'indirizzo generale politico del governo ». Al C. d. G. esclusivamente spetta di segnare tale indirizzo e pertanto è l'unico tra i Ministri che conservi un « carattere politico », come quello la cui responsabilità rileva solo verso il Capo dello Stato, sia pure che essa non sia più accertabile nei termini di una responsabilità parlamentare.

Al C. d. G., pertanto, esclusivamente apparterrebbe la denominazione di « Segretario di Stato » che implica, la posizione politica del suo titolare (*a secretis*).

Quanto ai singoli Ministri, cui impropriamente l'art. 2 conserva la denominazione di Segretari di Stato, essi, a termini del medesimo articolo « sono nominati e revocati dal Re su proposta del Capo del governo, Primo Ministro, e sono responsabili verso il Re e verso il Capo del governo, di tutti gli atti e provvedimenti del loro Ministero ».

Donde si desume che la posizione dei singoli Ministri ha oramai appena « carattere amministrativo » in un rapporto speciale di gerarchia verso il C. d. G. che, in quanto « Primo Ministro » in forza dell'art. 3 della medesima legge « dirige e coordina l'opera dei ministri, decide sulle divergenze che fossero per sorgere fra essi, convoca il Consiglio dei Ministri e lo presiede ».

Non è dunque possibile riferire la figura del C. d. G., quale risulta dalla legge del 1925, a quella del Cancelliere, propria al sistema del Primo *Reich* germanico e in rapporto al tipo federale di quello Stato. Nè tanto meno si può riferirla a quelle del Primo Ministro (*Premier*) o del Presidente del Consiglio nei vari Stati a sistema parlamentare, perchè in essi al capo dei ministri è riconosciuta appena una preminenza onoraria di fronte ai suoi colleghi. In linea scientifica bisogna

ammettere che la nuova istituzione del C. d. G. non è riproducibile nella classificazione tradizionale dei tipi di governo. Tra l'altro, il tipo di governo fascista, sotto questo profilo non può nemmeno ricondursi alla cosidetta forma di « governo presidenziale » (Stati Uniti d'America) o costituzionale puro (Primo *Reich* germanico) in cui i ministri sono, o erano, alle dirette dipendenze del Capo dello Stato.

L'istituzione fascista del C. d. G. è veramente rivoluzionaria, al punto che si è proposto di designare perfino il tipo del Regime fascista in quello del « Regime del C. d. G. ». E propriamente parlando oramai, il cosidetto « Governo del Re », nel senso stretto della parola, si riassume nel solo organo del C. d. G., responsabile della funzione direttiva di governo, o governativa, che spetta in titolo alla Corona.

13. – Le attribuzioni e le prerogative del C. d. G.

Il travisamento frequente del vero carattere di questa nuovissima istituzione, dipende anche da ciò che si continua a valutarla solo nei confronti delle competenze dei Ministri, coordinate attraverso il Consiglio dei Ministri. E non si tiene conto della posizione che al C. d. G. è stata inizialmente attribuita dalla stessa legge del 1925 nei rapporti della funzione legislativa esercitata dal Parlamento e che in seguito è stata positivamente riconosciuta al C. d. G. rispetto alle « istituzioni popolari ».

La legge del 1925, in quanto disponeva circa le competenze del C. d. G. in rapporto all'attività dei Ministri, rifletteva soltanto la posizione di quello rispetto all'assetto « dell'ordinamento amministrativo », che è uno fra i tanti ordinamenti dello Stato. Ma in quanto organo attivo della funzione direttiva di governo, la quale è una funzione di sintesi generale, è

evidente che la competenza del C. d. G. non poteva non estendersi anche sull'azione di tutte le altre istituzioni pubbliche, interessando tutto il sistema delle funzioni pubbliche.

Precisamente dalle norme successive relative ai singoli ordinamenti delle istituzioni popolari risulta che il C. d. G. è anche capo supremo del P. N. F., nella sua qualità di «Duce del Fascismo»; mentre quale presidente del Comitato Corporativo Centrale egli si trova alla testa dell'O. S. C. con poteri d'iniziativa in quella funzione disciplinatrice della produzione che a tale istituto si appartiene, e perfino con potestà di promulgazione dei relativi provvedimenti. Oltre a ciò è capo della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale.

Il legislatore del 1925 però aveva già intuito che un nuovo rapporto veniva di necessità a stabilirsi ancora tra la competenza direttiva del C. d. G. e la funzione legislativa esercitata dal Parlamento. E all'art. 6 dispose: «Nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere senza l'adesione del Capo del governo», cui attribuì potestà anche per regolare il conflitto che sorge nell'eventualità che una delle due Camere abbia rigettato o annullato una proposta di legge già votata dall'altra. Colla riforma, poi, del 1928 sul Gran Consiglio del Fascismo, al C. d. G. in dipendenza della posizione a lui assegnata in tale consesso, venne, come vedremo, riconosciuta una potestà qualificata anche rispetto alla «legge costituzionale» che tale riforma è venuta a specificare di fronte alla legge ordinaria.

Il problema così appena impostato, nel concetto di assicurare la supremazia indispensabile della funzione di governo, anche rispetto al cosidetto «potere legislativo», dovrà essere ripreso in esame e sistemato definitivamente nella sede della preannunciata riforma costituzionale. Dalla quale potrà anche emergere la convenienza che al C. d. G. sia attribuita la

presidenza dell'organo di quella giurisdizione costituzionale, cui la funzione giurisdizionale sembra doversi elevare nel quadro del nuovo ordine.

A termini della legge 1925 e delle successive ora indicate, si devono pertanto distinguere le attribuzioni proprie alla competenza del C. d. G. a seconda che esse riguardano la funzione direttiva di governo o l'esercizio semplicemente della funzione amministrativa. Queste propriamente concernono il C. d. G. in quanto «Primo ministro» e rappresentano la parte secondaria della istituzione in esame.

Le prime invece giustificano anche la qualifica di « Segretario di Stato». In considerazione di esse soltanto, al C. d. G. spetta una speciale protezione penale la quale non è accordata ai ministri, protezione già prevista dalla legge del 1925, ma definita dagli articoli 280, 281, 282, del nuovo codice penale. Pure a termini della legge del 1925 il C. d. G. gode un assegno annuo sul bilancio dello Stato da determinarsi con decreto reale. Fa parte del Consiglio per la tutela o la cura delle persone della famiglia reale ed esercita le funzioni di notaro della Corona. È altresì, di diritto, segretario dell'Ordine Supremo della Santissima Annunziata. In rapporto dalla sua posizione gerarchica nell'ordinamento del governo, il R. decreto n. 2210 del 1927 gli ha attribuito il primo posto della prima categoria nelle precedenze a Corte e nelle pubbliche funzioni.

A termini dell'art. 4 della legge del 1925 « con regio decreto può essere affidata al C. d. G. la direzione di uno o più mini steri». Può considerarsi una prerogativa del C. d. G. anche la facoltà, a lui accordata dall'art. 8 della medesima legge, di designare, volta per volta, il Ministro che lo deve sostituire in caso d'assenza.

In conclusione, la figura del C. d. G., e la nozione della funzione direttiva di governo, per la quale essa si giustifica, saranno

tanto meglio definite quanto meglio si comincierà a distinguere fra i diversi aspetti della nuova istituzione. E sopratutto si comincierà a distinguere giuridicamente tra la posizione del C. d. G. e quella dei singoli Ministri, nonostante la non felice formula per cui l'art. 1 della legge del 1925 ha confermato il concetto di un «Governo del Re» nel nuovo sistema, col risultato, almeno formale, di accomunare i Ministri col C. d. G. in una rinnovata affermazione del «potere esecutivo».

La figura del C. d. G. è essenziale al nuovo tipo del governo e senza dibattere la questione se le spetti la qualifica di «organo costituzionale», tenuto conto della necessità di rivedere il relativo criterio scientifico, può ben ritenersi che essa è il presupposto necessario per l'assetto definitivo delle istituzioni pubbliche e delle funzioni pubbliche nel quadro del nuovo ordinamento fascista dello Stato. Intanto deve accertarsi che la figura del C. d. G., essendo riferibile al concetto di una «funzione direttiva di governo» e non a quella del «potere esecutivo», non è ammissibile l'opinione che essa si limiti a segnare il predominio del «potere esecutivo» sugli altri poteri dello Stato.

§ III. - IL GRAN CONSIGLIO DEL FASCISMO

14. - L'ordinamento del Gran Consiglio

Il movimento fascista nella sua fase insurrezionale era stato diretto da Mussolini, che per la «Marcia su Roma» era stato assistito da un «Quadrumvirato» rivoluzionario. Appena compiuta l'occupazione del potere e sciolto il Quadrumvirato si ebbe un Gran Consiglio del Fascismo (G. C. d. F.), composto dagli elementi più qualificati del movimento e presieduto

dal DUCE del Fascismo. L'importanza dell'azione politica esercitata da tale istituto nella fase precostituzionale, fu ben rilevata dal DUCE con le parole: « Tutte le grandi istituzioni del regime sono sorte dal Gran Consiglio ».

Solo con la legge 9 dicembre del 1928, n. 2693, il G. C. d. F., sotto questo preciso nome, che si volle conservare per mettere in evidenza l'identificazione del Fascismo con la Nazione, venne assunto nell'ordinamento giuridico dello Stato.

Precisamente, l'art. 1 della legge suindicata gli assegnò il compito dell'« organo supremo che coordina e integra tutte le attività del regime sorte dalla Rivoluzione dell'ottobre del 1922 ». Il DUCE insistette, nella relazione al relativo disegno di legge, sulla qualifica di « organo costituzionale ». Al riguardo osservava che « il Gran Consiglio si colloca tra gli organi costituzionali dello Stato in una situazione diversa, sia da quella del governo che da quella del Parlamento, ma in una posizione altrettanto eminente. Consiglio supremo della Corona, consiglio ordinario del governo in materia politica, esso partecipa in qualche misura al potere legislativo. Il Gran Consiglio inoltre, secondo la legislazione vigente e secondo il presente disegno di legge, ha altissime funzioni per la formazione delle liste dei deputati designati da sottoporre all'approvazione del corpo elettorale e la direzione suprema dell'attività del P. N. F. e delle organizzazioni che ne dipendono ».

Sebbene con la legge 14 dicembre 1929, n. 3099, le attribuzioni deliberative del G. C. d. F. siano state diminuite, e a parte la questione di vedere se e quale valore possa ancora avere la classificazione degli organi costituzionali nella dottrina del nuovo diritto, è certo che il Gran Consiglio, come istituto politico, rifugge dall'essere inquadrato nello schema della tripartizione dei poteri. Esso si presenta quale un organo di sintesi costituzionale, in immediato rapporto con quella

funzione direttiva di governo che abbiamo visto essere attributo dell'istituzione della Corona nel titolo e dell'istituzione del C. d. G. nell'esercizio. E se, in certo senso, esso rispecchia la sistemazione di quella pratica delle «consultazioni straordinarie della Corona» che era stata ammessa dal sistema del governo parlamentare, sotto altro aspetto si eleva ad importanza affatto nuova, perchè altera la posizione di supremazia costituzionale già attribuita all'istituto del Parlamento.

Della relazione al Senato sul disegno della legge del 1928 si era data molta importanza al concetto espresso di una «funzione generale di coordinamento» esercitata dal Gran Consiglio in quanto sintesi collegiale delle varie istituzioni dello Stato, accanto alla sintesi personale che nello Stato si compierebbe nella persona del Re. Donde si asserì che il Gran Consiglio avesse carattere rappresentativo secondo il concetto tradizionale. In verità, la revisione compiuta con la legge n. 2099 del 1929 ha diminuito nella struttura del Gran Consiglio l'importanza degli elementi assegnati alle due prime categorie di composizione, che più o meno direttamente si potevano considerare in rapporto di rappresentanza con organizzazioni determinate. Invece essa ha accentuato la potestà di formazione assegnata al C. d. G. in misura illimitata, trattandosi dei membri estranei a qualsiasi organizzazione. Presentemente il Gran Consiglio è composto di due categorie di membri, oltre ai «Quadrumviri» della Marcia su Roma:

a) a cagione delle loro funzioni e per la durata di queste: i presidenti delle due Camere. I Ministri degli esteri, interni, giustizia, finanze, educazione nazionale, agricoltura corporazioni e stampa. Il Presidente dell'Accademia d'Italia. Il Segretario e i Vicesegretari del P. N. F. Il Comandante generale della Milizia. Il Presidente del Tribunale per la difesa dello Stato. I Presi-

denti delle confederazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nell'industria e nell'agricoltura. Il Presidente dell'ente per la cooperazione;

b) a cagione dei loro meriti e per la durata di un triennio, nominati con decreto del C. d. G.

Quanto alle attribuzioni, la legge del 1929 ha ridotto le potestà deliberative del Gran Consiglio a quelle della formazione della lista dei deputati designati, ai sensi della legge elettorale politica, perchè ha sottratto al Gran Consiglio ogni attribuzione, se non consultiva, già ad esso riconosciuta in merito agli statuti, agli ordinamenti e alle direttive politiche del P. N. F. e alla nomina e alla revoca dei membri del Direttorio di questo.

Per ciò che si attiene poi alle attribuzioni consultive queste sono definite in via generica dall'art. 2 della legge del 1928. Il quale dichiara: « Il Gran Consiglio del Fascismo dà parere su ogni questione politica, economica o sociale di interesse nazionale, sulla quale sia interrogato dal Capo del governo ». Si tratta in questo caso di una competenza facoltativa, perchè non è obbligatorio per il C. d. G. chiedere il parere del G. C. d. F. Invece ha carattere obbligatorio la competenza consultiva prevista dall'art. 12 della medesima legge la quale dispone: « Deve essere sentito il parere del Gran Consiglio su tutte le questioni aventi carattere costituzionale. Sono considerate sempre come aventi carattere costituzionale le proposte di legge concernenti:

« 1° La successione al trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona.

« 2° La composizione e il funzionamento del Gran Consiglio, del Senato del Regno e della Camera dei deputati.

« 3° Le attribuzioni e le prerogative del Capo del governo, Primo Ministro, Segretario di Stato.

«4° La facoltà del «potere esecutivo» di emanare norme giuridiche.

«5° L'ordinamento sindacale-corporativo.

«6° I rapporti tra lo Stato e la Santa Sede.

«7° I trattati internazionali che importino variazione del territorio dello Stato e delle colonie, ovvero rinuncia all'acquisto di territori».

Un'altra particolare attribuzione del G. C. d. F. è quella considerata dall'art. 13, per cui «su proposta del Capo del governo forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del governo, Primo Ministro Segretario di Stato». Analoga facoltà riconosciuta al Gran Consiglio per la lista delle persone che in caso di vacanze si reputano idonee ad assumere funzioni di governo. Nell'uno e nell'altro caso si tratta di semplici proposte non vincolanti la volontà della Corona.

Il DUCE ha tratteggiato il carattere politico dell'istituto, nella relazione al Senato sul relativo disegno di legge, nei termini seguenti: «Sarebbe erroneo pensare a una situazione di dipendenza del governo dal Gran Consiglio. Il governo non dipende dal G. C. più di quello che dipende dal Parlamento. La presidenza del G. C. affidata al C. d. G., la riunione e la fissazione dell'ordine del giorno fissata dal C. d. G. dimostrano tra l'altro questa indipendenza. Il G. C. non sta sopra ma accanto al governo, per collaborare con lui... ma la responsabilità della azione politica rimane pur sempre al governo cui spetta la decisione. In tal modo il G. C. non è un duplicato del Consiglio dei Ministri».

E nemmeno è un organo legislativo, ma un organo sussidiario del Capo del governo nel suo compito di dirigente supremo della vita nazionale. Tale è il significato originalmente rivoluzionario di questo istituto.

15. – La legge costituzionale

Un valore positivo rivoluzionario, se pur nei termini quasi esclusivamente consultivi delle sue attribuzioni, deve riconoscersi alla istituzione del Gran Consiglio a causa delle attribuzioni inerenti al parere obbligatorio che esso è chiamato a dare sulle proposte di legge relative alle « materie costituzionali ». Questa definizione delle materie costituzionali, compiuta dalla legge del 1928, ha una importanza fondamentale, infatti, sia per la definizione del nuovo tipo dello Stato fascista, sia per l'assetto della funzione legislativa nello Stato fascista medesimo, e quindi per tutto l'ordinamento della legalità.

Al primo riguardo deve notarsi che nel novero delle « materie costituzionali », considerate dall'art. 12 della legge, non sono compresi i « diritti pubblici individuali », che invece costituivano il presupposto di tutte le costituzioni nell'ordine individualistico (*Bill of rights*), ma solo argomenti che interessano l'organizzazione del potere pubblico (*Plan of government*), e ciò perchè il principio del « dovere » è eretto a fondamento dell'ordine civile della nazione.

Al secondo riguardo occorre una chiarificazione più ampia.

Si è già accennato che la trasformazione fascista dello Stato, nell'ordine delle funzioni pubbliche fin dal 1926 aveva iniziato un processo di decentramento delle potestà relative alla formazione della legge. Canone fondamentale del sistema parlamentare di governo era stato quello del monopolio legislativo da parte del Parlamento, nel senso che solo il Parlamento poteva fare la « Legge » e che di legge aveva valore qualunque atto del Parlamento.

Riservandoci di ritornare fra poco sull'argomento, qui basta avvertire che già con le leggi n. 100 e n. 563 del 1926 si erano create due altre fonti di norme giuridiche diverse dalla legge

formata dal Parlamento, e ravvisabili nei «decreti di organizzazione» attribuiti al così detto «potere esecutivo» in materia di ordinamento delle pubbliche amministrazioni, e nei «contratti collettivi» di lavoro, nelle «sentenze del magistrato del lavoro» e nelle ordinanze corporative per cui si esplica la disciplina giuridica della produzione. Nel 1928, mediante la riforma relativa alla istituzione del Gran Consiglio, un'altra profonda modificazione si apportò al sistema della funzione legislativa, perchè si venne a distinguere tra le «leggi in materia costituzionale» e le «leggi in materia ordinaria», rispetto alle prime sanzionando il principio che il Parlamento non avrebbe più potestà, se non in virtù di una integrazione adempiuta da un altro organo e precisamente dal G. C. d. F.

La distinzione si esplicò mediante l'esigenza per alcune determinate materie di particolare gravità, che sono quelle sopra elencate (materie costituzionali), di una procedura di formazione speciale; per ciò che le proposte di legge relative non solo devono essere sottoposte alla approvazione del Parlamento, ma deve essere sentito previamente, in merito ad esse il parere del G. C. d. F., dandosi atto poi nella formula di promulgazione della legge relativa che l'esigenza del parere del G. C. d. F. è stata soddisfatta.

Tale è il requisito formale per cui nel vigente ordinamento fascista si può riconoscere il tipo di una legge costituzionale in confronto di una legge ordinaria. Sicchè la costituzione italiana ha assunto il carattere di una costituzione rigida, cioè di una costituzione in cui la legge stessa può venir sottoposta a un controllo di legalità, in confronto a una legge superiore, che è la legge costituzionale, sebbene la rigidità della costituzione risulti relativa, secondo ciò che sarà spiegato fra poco.

I tradizionalisti però hanno visto in questa riforma un attentato al principio della sovranità parlamentare, che nel

sistema italiano anteriore si riteneva assoluta in materia di legislazione. E si sono sforzati in tutti i modi di diminuire il significato della riforma, fino a sostenere che questa non avrebbe nella sostanza modificato le competenze del Parlamento.

Invece, la riforma così compiuta ha un grande valore per la stessa qualifica della nuova costituzione dello Stato. La definizione di una funzione legislativa costituzionale, distinta dalla funzione legislativa ordinaria, implica il riconoscimento della essenzialità di quel principio identificatore dello Stato (principio costituzionale) di cui si è già rilevata l'importanza agli effetti della integrazione spirituale e politica del popolo. Essa inoltre fissa, di per sè, il dato indispensabile di un ordine gerarchico fra le varie fonti del diritto, in rapporto alla necessità evidente in cui si trova lo «Stato Nuovo» di decentrare la propria funzione legislativa, secondo il sistema della pluralità delle fonti del diritto. Tale sistema il Fascismo ha svolto, come si è detto, non solo distinguendo la «legge costituzionale» dalla «legge ordinaria», ma riconoscendo la potestà normativa di nuovi organi preposti alla disciplina giuridica della produzione, mediante i cosidetti «contratti collettivi», gli «accordi economici» e le «ordinanze corporative». Sicchè si può ormai stabilire l'esistenza, accanto della legge ordinaria, preposta alla definizione dello «*status*» dei cittadini e alla organizzazione dei grandi servizi pubblici, di «fonti numerose specializzate» di diritto, dirette allo scopo di regolare i rapporti fra determinate categorie professionali in ordine al processo della produzione. Orbene, un sistema di fonti numerose e concorrenti del diritto risulterebbe privo di unità se non fosse assicurata una regola fondamentale, alla stregua della quale possa essere determinata la validità di tutte le altre manifestazioni normative (gerarchia delle fonti del diritto).

In conclusione, solo per il fatto che esiste una legge costituzionale situata al disopra della legge ordinaria e di qualunque altra norma giuridica, legge per cui si esplica la stessa suprema iniziativa di fondazione dello Stato, è possibile riconoscere una specifica funzione costituente nella serie delle manifestazioni organizzative dello Stato. Ed è possibile organizzare quel controllo di costituzionalità, per cui lo « Stato Nuovo » può risultare anche uno Stato di diritto in un senso più compiuto, se anche profondamente diverso, di quello in cui tale attributo si riconosceva al cosidetto Stato moderno.

Lo « Stato Nuovo » può e deve essere uno « Stato di diritto », nel senso oggettivo, se non in quello soggettivo della parola; nel senso, cioè, non già che il suo obbiettivo si esaurisca nella dichiarazione e nella tutela dei diritti individuali, ma nel senso che tutte le volontà operanti nell'interno dello Stato siano richiamate al rispetto rigoroso del principio costituzionale che lo Stato informa e sostiene, col risultato del più perfetto ordine giuridico.

In questo senso il DUCE, quasi ripetendo la dichiarazione del Digesto, che « è degno di una grande potenza procedere secondo una grande legalità », aveva affermato, celebrandosi il centenario del Consiglio di Stato, che « il problema della legalità per il Fascismo è un problema politico ».

Si deve, tuttavia, osservare che l'ordine giuridico dello Stato fascista non è un ordine statico e immobile. Il Fascismo persegue l'adeguamento costante alla mutevole realtà del suo assetto organizzativo, e sottopone il suo sistema costituzionale alla possibilità di una revisione permanente. Questa si esplica appunto col metodo adottato per la formazione della legge costituzionale, in quanto essa è devoluta all'iniziativa del C. d. G. e vincolata alla semplice condizione del parere del G. C. In tal modo la costituzione fascista dello Stato italiano può più propriamente definirsi una costituzione semirigida.

§ IV. - IL PARLAMENTO

16. – L'origine e i caratteri dell'istituzione

L'istituzione del Parlamento, largita dallo Statuto del 1848 e fondamentale per il tipo storico dello «Stato Moderno», in quanto «Stato dei diritti dell'uomo», provenne sul continente da un processo di forza quasi dovunque: rivoluzioni, cospirazioni, sommosse. Soltanto in Inghilterra essa era stata il risultato di una lenta evoluzione di quel sistema medioevale delle rappresentanze a ordini, stati o classi, cui le monarchie avevano dovuto ricorrere per ottenere dai diversi ceti sociali e genericamente il Clero, la Nobiltà e i Comuni, i sussidi finanziari occorrenti alla difesa del paese (Monarchia corporativa).

Si sa che la rivoluzione francese proruppe dalla abolizione della divisione per ordini di quegli «stati generali» che, dopo un più che bisecolare abbandono, sotto la pressione degli eventi, erano stati riconvocati da Luigi XVI per avvisare alle riforme da introdurre nell'ordinamento del Regno. Furono i deputati del «Terzo stato», cioè della borghesia, a insorgere subito contro la distinzione degli ordini, rivendicando a se medesimi il diritto di esprimere la volontà di tutta la popolazione e costituendosi in «Assemblea nazionale».

Infatti, secondo la filosofia rivoluzionaria, il principio di ogni sovranità risiederebbe nella «Nazione», in quanto complesso, o somma, di tutti i cittadini presunti uguali nel loro diritto (*nation*). L'art. 6 della *Déclaration des droits* precisò: «La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere personalmente, o per mezzo di loro rappresentanti, alla sua formazione». E l'art. 14: «Tutti i cittadini hanno diritto di constatare da se medesimi o mediante loro rappresentanti, la necessità della contribuzione

pubblica». Il diritto politico fondamentale fu dunque quello del suffragio individuale, ugualitario, universale, diretto, segreto.

Le costituzioni liberali della seconda metà del secolo XIX, pure studiandosi di attuare un compromesso tra i «diritti della Corona» e i «diritti del popolo», fecero capo al medesimo principio della sovranità nazionale. L'art. 41 dello Statuto italiano del 1848 in tal senso si è espresso: «I deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori».

Dal punto di vista morale e politico all'istituzione del Parlamento risponde di necessità il sistema della libertà dei partiti politici e di tutte le altre libertà politiche individuali che ne sono i corollari. L'art. 11 della *Déclaration des droits* aveva affermato infatti: «La libera comunicazione delle opinioni e dei pareri è un diritto dei più preziosi dell'uomo». Non è possibile concepire un qualsiasi sistema parlamentare senza ammettere la concorrenza incondizionata e infinita dei partiti politici e in misura assoluta tutte quelle facoltà individuali di censura, di critica, di propaganda, di eccitazione che occorrono all'azione dei partiti politici medesimi.

Dal punto di vista giuridico il compito dell'istituto parlamentare avrebbe dovuto essere quello di:

a) Elaborare le leggi, cioè gli atti che definiscono i «diritti dei cittadini», reputandosi che solo l'organo della volontà generale potesse definire o modificare i «diritti dell'uomo».

b) Controllare l'amministrazione del pubblico denaro, mediante l'esercizio delle attribuzioni inerenti alla cosidetta «legge di bilancio».

La pratica politica del Parlamento si rivelò tuttavia ben diversa da quella prevista dalle sue attribuzioni e consentita dal principio dogmatico della divisione dei poteri. Prima o

poi, in tutti i paesi, e in Italia fin dalla prima applicazione dello Statuto, il Parlamento adottò il costume del «parlamentarismo», pretendendo di avocare a sè, e in concreto alla Camera elettiva, la determinazione dell'indirizzo generale di governo attraverso la designazione dei Ministri della Corona e i «voti di fiducia». Le minoranze parlamentari non esitarono da manovre sistematiche di ostruzione dirette ad impedire lo svolgimento dei lavori legislativi; si produsse la moltiplicazione dei partiti fuori e dentro il Parlamento, senza alcun rispetto per la logica dei programmi; la direzione stessa dell'azione parlamentare passò a condottieri che vivevano fuori del Parlamento e perciò si sottraevano a qualsiasi regola di una elementare responsabilità costituzionale. In breve: le Camere elettive cessarono ben presto di essere delle assemblee deliberanti e si convertirono, come scrisse Bryce «in semplici macchine da scrutinio, organi passivi di dispotismi invisibili».

Le continue e artificiose riforme del sistema elettorale non apportarono alcun sollievo; ma, anzi, aggravarono il male, essendo condotte secondo la pregiudiziale del diritto politico individuale. Le proposte avanzate per trasferire il sistema dalla base dei partiti politici (rappresentanza dei partiti) a quella delle organizzazioni professionali, proposte caldeggiate da alcune tendenze socialdemocratiche (la cosidetta «rappresentanza degli interessi»), non riuscirono a successo in nessun paese. Giustamente esse furono ritenute incompatibili col principio unitario dello Stato, faticosa conquista della civiltà europea dopo la decomposizione e degenerazione politica del Medioevo.

In tale stato di cose il «potere legislativo» per quanto potente, secondo i testi costituzionali, risultò in definitiva incapace di adempiere la funzione direttiva che si era arrogato pur essendo incompatibile colla sua stessa struttura.

Dal punto di vista tecnico–funzionale, poi, il Parlamento si rese indifferente proprio a quel compito legislativo che avrebbe dovuto giustificarlo in teoria e che abbandonò sempre più largamente agli organi burocratici dell'amministrazione, mediante l'espediente del decreto–legge. Per questo espediente al cosidetto «potere esecutivo» non solo si trasferivano le potestà occorrenti a fare le leggi in luogo del Parlamento, (delegazione legislativa), ma si ammetteva che «in caso d'urgenza» il «potere esecutivo» potesse emanare norme giuridiche, indipendentemente da qualsiasi autorizzazione parlamentare, con la semplice riserva di una ratifica (assunzione legislativa).

Per quanto poi riflette la funzione del controllo finanziario, la demagogia, inevitabile in tutte le assemblee espresse col sistema del suffragio universale, fece sì che il Parlamento, anzichè il controllore, diventasse il promotore delle spese e il primo responsabile delle dilapidazioni del denaro pubblico.

Da quanto si è esposto risulta come l'istituto del Parlamento non risponda nè ai requisiti di un assetto veramente moderno dello Stato, nè alle obbiettive condizioni di un regolare esercizio di quelle funzioni legislative e di controllo finanziario che gli erano state storicamente attribuite. Il discredito dell'istituzione è innegabile, anche nei paesi in cui essa ha avuto origine.

La Rivoluzione fascista, intesa alla creazione di un nuovo «ordine nazionale», sin dai primi momenti si pronunciò in modo categorico, non solo contro il costume del parlamentarismo, ma anche contro l'istituto del Parlamento. Ma la sua ostilità va intesa in rapporto al nuovo concetto che il Fascismo professa dello Stato e non già a un semplice preconcetto sindacalista, per cui, in un quadro immutato di organi, di competenze, di procedure, il diritto elettorale verrebbe

trasferito dagli individui ai «corpi di mestiere», col risultato di un «parlamentarismo professionale», senza dubbio peggiore di quello politico del passato. Per ciò il Fascismo si è condotto con grande circospezione e nell'assumere il potere ha accettato l'istituto parlamentare così come l'aveva trovato, studiandosi di adattarlo transitoriamente per i propri scopi, in attesa che la stessa esperienza del Regime rivelasse i criteri di una organica e radicale revisione. Il DUCE precisò al riguardo: «Quando avremo visto, seguito, controllato il funzionamento pratico ed effettivo delle corporazioni, giungeremo alla terza fase, cioè a quella che si chiama la riforma costituzionale». E la prudenza appare ben giustificata, perchè il problema del Parlamento cioè dell'organo centrale legislativo, investe tutto quanto l'assetto dello Stato in linea ideologica non solo; ma anche in linea politica, funzionale e strutturale. Basti notare, al primo riguardo, che il contenuto dello Statuto del 1848 si esaurisce quasi tutto nelle disposizioni relative alla dichiarazione dei diritti individuali (articoli 24-32) e alla formazione e funzione del Parlamento (articoli 33-64). Quanto poi al secondo aspetto del problema è chiaro che il Fascismo non può prescindere dal dato di una classe « politica dirigente », in rapporto al sistema del « partito unico » da esso adottato, e che deve ordinare definitivamente la funzione legislativa sui criteri del decentramento, della specificazione e della gerarchia delle fonti del diritto.

Fino ad oggi il Fascismo si è, dunque, limitato a rivedere il sistema elettorale politico, nel senso di escludere la concorrenza dei partiti politici. L'ordinamento formale dell'istituzione parlamentare rimase quello stesso stabilito dallo Statuto del 1848; salvo le già indicate modificazioni apportate alla competenza legislativa parlamentare, con le leggi del 1926 e del 1928, e salvo la diversa posizione del Parlamento nella gerarchia

costituzionale, quale risulta dalla nuova figura del Capo del governo, creata con la legge del 1925. Soltanto, la circostanza che il Parlamento è, insieme al G. C. d. F., col C. d. G., organo della «legge costituzionale», autorizza a considerare ancora tale istituzione nel novero delle istituzioni direttive quale organo complementare delle competenze della Corona e del C. d. G.

Mediante la legge n. 100 del 31 gennaio 1926 il legislatore fascista ha tentato veramente anche di «disciplinare l'uso dei decreti-legge», nel duplice concetto di affermare la potestà del cosidetto «potere esecutivo» a emettere provvedimenti legislativi in caso d'urgenza, e di determinare le conseguenze della eventuale disapprovazione dei provvedimenti stessi da parte del Parlamento in sede di ratifica (art. 3 legge 1926). In tale occasione si enunciò la speranza che il numero dei decreti-legge sarebbe diminuito.

Di fatto, però, è risultata manifesta l'inettitudine dell'istituto parlamentare alla funzione legislativa, anche se liberato dall'agitazione partigiana che ne affliggeva la vita nella fase del parlamentarismo. E per vero l' inettitudine dell' istituto parlamentare al compito legislativo non dipende soltanto dall'origine, dalla struttura e dal temperamento dell'organo come risultava nel sistema della libertà di partito, ma proviene proprio dallo stesso metodo di lavoro. Il quale è tuttavia prescritto per i disegni di legge in quello della deliberazione di un'assemblea intermittente, esplicantesi con una votazione a scrutinio segreto (art. 63 dello Statuto) (cameralismo) e in quello del doppio esame dei disegni di legge da parte dei due organi concorrenti del sistema bicamerale (bicameralismo).

Il sistema bicamerale è comune a quasi tutte le costituzioni del secolo scorso, in rapporto al concetto del compromesso tra il principe e il popolo, dal contrasto dei quali erano mosse le rivoluzioni borghesi. Però il processo di razionalizzazione

del sistema rappresentativo, già da prima della guerra, aveva svalutato le « camere alte ». Si vedeva in esse un attentato al principio democratico. Presentemente le « camere alte » sono soppresse in Germania, Austria, Spagna, Estonia, Lituania, Lettonia, Turchia, Finlandia, Jugoslavia.

Il sistema bicamerale fu così definito dall'art. 3 dello Statuto: « Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due camere: il Senato e quella dei Deputati »:

1. Il Senato. – Esso consta di un numero illimitato di membri vitalizi, dei quali appartengono al collegio per proprio diritto soltanto i Principi di sangue reale. Tutti gli altri sono nominati con decreto reale (art. 33 dello Statuto) e devono possedere alcuni requisiti generali e speciali. Questi risultano da una enumerazione di 21 categorie determinate in considerazione:

a) di dignità sostenute o ecclesiastiche o civili o militari o scientifiche;

b) di meriti per servizi eminenti;

c) di condizione censitaria.

Pure gli scrittori tradizionalisti rilevano che la classificazione delle categorie appare socialmente antiquata e, in ogni modo, disforme dal nuovo assetto dato dal Fascismo alle istituzioni pubbliche. Si può ricordare che nel dopo guerra vi fu la proposta in Italia di trasformare il Senato in organo rappresentativo delle categorie economiche (Commissione Greppi–Ruffini). Ma si deve aggiungere che siffatte proposte erano suggerite dal preconcetto di non pregiudicare il dogma della « sovranità popolare » espresso dalla Camera dei deputati che si reputava immutabile dal titolo del diritto politico individuale e quindi dalla manifestazione del suffragio. Comunque, il Senato italiano, nella sua presente struttura e in confronto alle « camere alte » di altri sistemi parlamentari, risulta un

corpo a quasi esclusiva formazione burocratica. Difatti, nei sistemi stranieri le camere alte o sono ereditarie come in Inghilterra ed in Ungheria o sono elettive, per criterio diverso da quelle dei deputati, e quindi composte in prevalenza di elementi politici, come in Francia, ecc. Invece in Italia l'elemento politico è rappresentato dalla sola categoria 3ª: « I deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio».

Attribuzioni del Senato in « concorrenza » con la Camera dei deputati sono quelle relative alle funzioni legislative e di controllo finanziario, salvo la precedenza per quest'ultima attribuita dall'art. 10 dello Statuto alla Camera dei deputati. Attribuzioni particolari o esclusive sono quelle « giudiziarie » relative all'Alta Corte di giustizia (art. 36 dello Statuto) « per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati » o per giudicare i propri membri secondo il concetto medioevale del « giudizio dei pari » (art. 37). Con legge 6 dicembre 1928, n. 2710, queste seconde attribuzioni sono state attribuite per l'esercizio a una commissione speciale.

2. La Camera dei deputati. – A termini dell'art. 39 dello Statuto essa « è composta di deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge » per la durata di cinque anni (legislatura). La Camera dei deputati non è dunque un'istituzione continuativa, perchè si rinnova per la scadenza del termine o per l'atto della Corona che la scioglie. A differenza del Senato, per cui non è prescritto un numero chiuso, la Camera dei deputati, a termini della vigente legge 2 settembre 1928, n. 1993, è composta di quattrocento membri.

I quali sono scelti attraverso un complicato sistema in cui devono distinguersi tre momenti:

1º La proposta dei candidati, la quale viene fatta dalle Confederazioni nazionali dei sindacati legalmente riconosciuti

e da altre istituzioni pubbliche con importanza nazionale a scopi di cultura, di educazione, di assistenza e di propaganda espressamente riconosciuti in tale facoltà da un'apposita Commissione (art. 51 e 52 della legge).

2° La designazione dei deputati, la quale spetta al G. C. d. F. che forma la «lista dei deputati designati» scegliendoli liberamente nell'elenco dei candidati, con facoltà di includervi anche altre persone non comprese nell'elenco. Ciò allo scopo di imprimere alle designazioni un carattere essenzialmente politico e di togliere ai candidati la qualità di «rappresentante» degli enti che li hanno proposti come fu espressamente rilevato dalla relazione ministeriale al disegno di legge. In nessun modo si può ravvisare nella attuale Camera dei deputati il carattere di una rappresentanza professionale o di corpi, la quale implicherebbe il principio di un «mandato» al corpo al suo rappresentante. Se si è parlato qualche volta di una «Camera corporativa» ciò si deve attribuire alla mancata precisazione nella nuova letteratura della qualifica corporativa.

3° La elezione dei deputati, che appartiene tuttavia al cosidetto «corpo elettorale», costituito dai cittadini del Regno iscritti nelle liste elettorali, sulla base del suffragio universale, riuniti in un unico «collegio nazionale». In sostanza al corpo elettorale spetta la ratifica della lista dei candidati formulata dal G. C. d. F. nella quale il collegio nazionale non può introdurre nessuna variazione.

Il sistema di formazione della Camera dei deputati in tal modo stabilito, non si richiama a nessuno dei sistemi noti al costituzionalismo dottrinario. Esso contiene elementi misti di suffragio ristretto, per quanto si attiene alla potestà di designare i deputati, e di suffragio universale per ciò che riflette l'elezione dei deputati; di suffragio diretto per ciò che riflette la espressione del voto e di suffragio indiretto per ciò che si

attiene alla proposta dei candidati. Ma sopratutto si deve tener presente che la funzione elettorale è oramai ridotta all'atto della ratifica sì da valere appena in via succedanea alle potestà che spettano ad altri corpi e rispettivamente alle istituzioni popolari e al G. C. d. F. quanto alla proposizione dei candidati e alla designazione dei deputati.

Per contro la legge n. 1993 del 1928 contiene una disposizione in pieno contrasto col criterio ora esaminato e per cui il corpo elettorale si dovrebbe ritenere investito addirittura di una potestà costituente. E per vero nell'eventualità che la lista proposta non ottenesse la metà più uno dei voti validamente dati si dovrebbe far luogo a una rinnovazione delle elezioni. La quale, però, non seguirebbe più sulla base della potestà delle istituzioni pubbliche del regime e del G. C. d. F., ma con liste concorrenti presentate da « tutte le associazioni o organizzazioni che contino 8000 soci, i quali siano elettori regolarmente iscritti nelle liste elettorali » (art. 88 della legge).

Il sistema elettorale politico attualmente vigente non esprime affatto un concetto organico. Meno che mai soddisfa le esigenze morali e le esigenze politiche proprie del regime fascista. Esso ebbe la sua prima applicazione il 24 marzo del 1929 e di questa venne utilizzato politicamente il risultato a titolo di «plebiscito». Nel discorso della Corona, alla inaugurazione della XXVIII legislatura, espressa da quei comizi, si dichiarò che il plebiscito aveva dimostrato «su quali forze vaste e disciplinate possa contare il governo fascista». Tuttavia, nè la funzione plebiscitaria, nè tanto meno una funzione popolare costituente, possono intendersi definitivamente riconosciute e consacrate nel sistema fascista dalla legislazione elettorale del 1928. Il valore di queste manifestazioni è appena contingente e subordinato a quello che sarà l'esito della preannunciata «riforma costituzionale».

Recentissime enunciative del C. d. G. e lo stesso discorso della Corona all'atto della inaugurazione della XXIX legislatura autorizzano infatti a ritenere non remota la riforma dell'istituto parlamentare.

Il Duce nel 1933 si è espresso al C. N. d. C. nei termini seguenti: «La Camera dei deputati è ormai anacronistica anche nel suo stesso titolo: è un istituto che noi abbiamo trovato e che è estraneo alla nostra mentalità e alla nostra passione di fascisti. La Camera presuppone un mondo che noi abbiamo demolito, presuppone pluralità di partiti. Dal giorno che abbiamo annullato queste pluralità, la Camera dei deputati ha perduto il motivo essenziale per cui sorse».

Per ciò è indiscutibile che il «Parlamento sovrano» ha finito la sua esistenza e che un assetto profondamente diverso dovrà ricevere quella funzione legislativa che è insopprimibile attività dello Stato. Al riguardo il Duce aveva da tempo avvertito (Discorso di Napoli, 1922): «Il Parlamento e tutto l'armamentario della democrazia non hanno niente a che vedere con l'istituto monarchico». E nel 1925 aveva esplicitamente dichiarato: «Lo Statuto fu un punto di partenza, non un punto di arrivo; un cominciamento, non un fine. E non poteva comprendere l'Italia futura; perchè l'Italia del 1848 era il Piemonte, la Liguria, la Sardegna e la Savoia».

All'assemblea delle Corporazioni tenutasi in Campidoglio il 23 marzo 1936 il Duce ha precisato: «La Camera già promiscua nella sua composizione, perchè parte dei suoi membri sono anche membri di questa assemblea, cederà il posto all'assemblea nazionale delle Corporazioni che si costituirà in "Camera dei Fasci e delle Corporazioni". I modi coi quali la nuova assemblea, rappresentativa e legislativa, si formerà, le norme per il suo funzionamento, le sue attribuzioni, le sue prerogative, il suo carattere, costituiscono problemi di ordine

dottrinale ed anche tecnico che saranno esaminati dall'organo supremo del Regime: il Gran Consiglio. Questa assemblea sarà assolutamente politica ».

Così il DUCE ha affermato la indispensabilità di un organo legislativo di carattere « politico », eliminando definitivamente la tesi della rappresentanza sindacale o professionale. Tale organo dovrà essere costituito sulla base non più del diritto politico del singolo individuo come la dottrina individualistica della rappresentanza e della sovranità nazionale pretendeva, ma sulla base delle due grandi istituzioni popolari del Regime: il Partito Nazionale Fascista e l'Ordinamento sindacale corporativo. La rivoluzione è compiuta sul punto centrale del diritto dello « Stato Moderno ».

Saggiamente, come sempre, il DUCE ha riservato tutti i problemi di organizzazione e quindi anche quelli relativi all'assetto della funzione legislativa, che è tanta parte della cosidetta riforma costituzionale. Infatti, per questi problemi il Fascismo ha l'obbligo di trovare una soluzione originale, conforme al concetto di un'attività organizzativa, nel medesimo tempo diffusa e specializzata, sollecita e discreta, salvo per le leggi di maggiore momento, e comunque coordinata dalla competenza stessa del Capo del governo secondo il principio della gerarchia costituzionale.

Secondo questo principio precisamente cade l'antitesi tra governo e « potere » legislativo e la figura del Capo si pone al centro degli organi relativi come di ogni altro organo superiore dello Stato.

dottrinale ed anche tecnico che saranno esaminati dall'organo supremo del Regime: il Gran Consiglio. Questa assemblea sarà assolutamente politica ».

Così il Duce ha affermato la indispensabilità di un organo legislativo di carattere « politico », eliminando definitivamente la tesi della rappresentanza sindacale o professionale. Tale organo dovrà essere costituito sulla base non più del diritto politico del singolo individuo come la dottrina individualistica della rappresentanza e della sovranità nazionale pretendeva, ma sulla base delle due grandi istituzioni popolari del Regime: il Partito Nazionale Fascista e l'Ordinamento sindacale corporativo. La rivoluzione è compiuta sul punto centrale del diritto dello « Stato Moderno ».

Saggiamente, come sempre, il Duce ha riservato tutti i problemi di organizzazione e quindi anche quelli relativi all'assetto della funzione legislativa, che è tanta parte della cosidetta riforma costituzionale. Infatti, per questi problemi il Fascismo ha l'obbligo di trovare una soluzione originale, conforme al concetto di un'attività organizzativa, nel medesimo tempo diffusa e specializzata, sollecita e discreta, salvo per le leggi di maggiore momento, e comunque coordinata dalla competenza stessa del Capo del governo secondo il principio della gerarchia costituzionale.

Secondo questo principio precisamente cade l'antitesi tra governo e « potere » legislativo e la figura del Capo si pone al centro degli organi relativi come di ogni altro organo superiore dello Stato.

CAPITOLO III

LE ISTITUZIONI POPOLARI

§ I. - IL PARTITO NAZIONALE FASCISTA (P. N. F.)

17. - I partiti nello Stato Moderno

DECISIVO per il carattere rivoluzionario e per l'identità storica e costituzionale del Fascismo è invece il trattamento che esso ha fatto al fenomeno dei «partiti politici»; di cui la considerazione era essenziale al sistema del governo parlamentare, perchè si ritenevano intermediari indispensabili fra il governo e la popolazione e base dell'istituto del «gabinetto». Ben ha osservato il Duce nel 1926: « un partito che governa totalitariamente una nazione è un fatto unico nella storia». Almeno era un fatto unico quando queste parole venivano pronunciate; perchè allora non vi era esempio di regime o partito unico, tale non potendosi considerare il regime sovietico russo, dove il così detto «Partito Comunista Panrusso» si presenta e si impone quale organizzazione di classe del « popolo lavoratore e sfruttato». Oggi le trasformazioni in corso in altri paesi hanno affermato o tendono invece ad affermare il medesimo criterio ed evidenti sono le analogie tra il P. N. F. e il « Partito nazional-socialista tedesco», definito dalla legge germanica del 1° dicembre 1933.

Fino dal suo primo manifestarsi il Fascismo si atteggiò di fronte agli altri partiti politici con propositi di intransigenza e con metodi di forza (squadre di azione, «spedizioni punitive», fasci di combattimento) non nascondendo il suo programma di ottenere un dominio esclusivo nella direzione della pubblica cosa. Questo programma fu ufficialmente enunciato di fronte al Parlamento dal Duce col famoso discorso del 3 gennaio 1925 e confermato dal discorso del giugno 1925 il cui significato ben potè riassumersi nella formula « tutto il potere a tutto il Fascismo».

Il partito fascista si pose così quale unica formazione politica dello Stato, negando quel diritto dei partiti che l'ordine individualistico aveva ammesso in funzione del diritto individuale di libertà, con un concetto che appare per la prima volta nella storia della civiltà europea. Nè l'antichità nè l'evo medio, nè tampoco le monarchie nazionali dell'epoca moderna avevano mai riconosciuto la legittimità dei « partiti politici ». *Partes facere* ebbe sempre significato ignominioso. Invece il cosidetto « Stato Moderno », in quanto Stato dei diritti dell'uomo, ritenne di potersi affermare sopra un sistema per cui ad ogni cittadino veniva consentito di cooperare secondo le proprie direttive politiche, con l'unica riserva del dovere di inchinarsi alla decisione presa dalla maggioranza dei suoi concittadini. Il sistema parlamentare diventò l'organo espressivo di questo « diritto dei partiti » ed ebbe anzi come suo metodo intrinseco di vita la pratica della cosidetta « bilancia dei partiti »; per cui nell'alternarsi al governo dei rappresentanti di due opinioni contrapposte, cioè di due contrapposti modi di vedere in merito all'indirizzo della pubblica cosa, si veniva ad assicurare la soddisfazione successiva dell'una e dell'altra.

Però, tale risultato apparve possibile soltanto nelle origini del sistema in grazia dell'artificio del « suffragio ristretto ». Si comprende che quando il diritto elettorale era limitato ai cittadini che appartenevano a una medesima classe sociale (proprietari fondiari) e pertanto avevano interessi poco dissimili ed una formazione spirituale pressochè comune, la distinzione dei programmi politici e quindi la formazione dei partiti dovesse avvenire soltanto alla stregua di una semplice diversa valutazione degli obbiettivi di governo nel quadro della costituzione (opposizione costituzionale). Ma quando il sistema elettorale politico del cosidetto « Stato Moderno » dovette aprirsi

col suffragio universale a tutti i cittadini, senza alcuna considerazione dei loro requisiti culturali e censitari, il che era del resto in perfetta coerenza col presupposto filosofico egualitario del regime, vennero chiamate alla funzione elettorale masse profondamente differenziate non solo negli interessi, ma anche nei costumi e nelle opinioni. Da quel momento il sistema della bilancia dei partiti diventò impossibile e accanto ai cosidetti partiti di governo, i quali del resto si frammentavano all'infinito secondo le ambizioni personali, si affacciarono anche dei « partiti sociali », dei partiti cioè che esprimevano il dissenso sulla stessa idea centrale della costituzione di cui impugnavano i presupposti.

Da quel momento si inizia la vera crisi dell'istituzione parlamentare da alcuni pubblicisti presentata come « crisi dei partiti politici ». Tuttavia i fautori del parlamentarismo si travagliano a escogitare riforme del sistema elettorale per cui si possa assicurare la formazione di pochi vasti partiti capaci di sostenere durevolmente l'esistenza di un governo. In tal modo si dovrebbe evitare l'espediente disastroso dei governi di direttorio, compromessi negativi tra le più disparate tendenze, i quali perciò concludono all'impotenza cronica nella direzione della pubblica cosa. Senonchè, ogni tentativo del genere cade in linea dogmatica di fronte al valore categorico del principio individualistico del diritto pubblico, per cui non si può escludere a nessuno la facoltà di farsi promotore e capo di un gruppo politico.

Nel suo primo discorso parlamentare del 21 giugno 1921, il Duce manifestò apertamente il concetto che i cosidetti partiti «storici» avevano finito il loro compito. Al partito comunista egli oppose che « il comunismo è una dottrina che spunta nelle epoche di miseria e di disperazione ». Al partito socialista rilevò che occorreva distinguere quello che è movimento operaio da quello

che è partito politico. Ma negava il valore di verità e sopratutto di fatalità delle sue dottrine perchè « non esistono due classi, ma ne esistono molto di più », e perchè « non si può spiegare tutta la storia umana col determinismo economico ». E negava l'internazionalismo « perchè è una merce di lusso che solo nelle alte classi può essere praticato, mentre il popolo è disperatamente legato alla sua terra nativa ». Finalmente al partito così detto « popolare » obbiettava che « la tradizione latina e imperiale di Roma oggi è rappresentata dal cattolicismo ». E alla democrazia sociale rinfacciava lo stesso equivoco del suo nome, « in quanto una democrazia è già necessariamente sociale ».

Di fatto, di fronte alle illusioni di risolvere con espedienti legislativi il problema del diritto politico individuale, il Fascismo ha proclamato la funzione del « partito unico », identificato in quella che ora si deve considerare l'istituzione pubblica del P. N. F. E ciò non allo scopo di rinforzare le basi dell'istituto parlamentare, ma in vista di una concezione radicalmente nuova del governo e dello Stato. E sopratutto di una concezione per cui si respinge quell'atteggiamento dello spirito che implica una incondizionata tolleranza dottrinale e dogmatica in merito al problema dello Stato, fino a spingersi al più assoluto relativismo scettico e a cadere in una valutazione puramente negativa dell'ordine pubblico.

Il passaggio dal sistema dei partiti al sistema del partito unico è stato piuttosto lento, sebbene progressivo, nella pratica fascista del governo parlamentare. Ma il concetto integralista fu dal DUCE rivelato fin dal suo primo discorso in qualità di Presidente del Consiglio, il 16 novembre del 1922, alla Camera dei deputati: « Potevo fare di quest'aula sorda e grigia un bivacco di manipoli, potevo sprangare il Parlamento e costituire un governo esclusivamente di fascisti. Potevo: ma non ho, almeno in questo primo tempo, voluto. Ho ccstituito un governo di

coalizione, ma non già con l'intento di avere una maggioranza parlamentare, della quale posso oggi fare benissimo a meno; ma per raccogliere in aiuto della nazione boccheggiante quanti, al di sopra delle sfumature dei partiti, vogliono salvare la stessa Nazione».

Tanto era necessario premettere per stabilire il valore decisivo della riforma relativa alla istituzione del P. N. F.; sebbene questa formazione risulti non da un atto esplicito, ma da una serie di provvedimenti, adottati dopo il 28 ottobre 1922 e di cui la legge sul G. C. d. F. è stato il più decisivo.

18. – L'ordinamento del P. N. F.

Dal punto di vista politico il Partito fascista si presentò in origine come una delle solite diversificazioni della massa in base all'ideologia politica che qualificano la formazione di qualsiasi partito politico. E questo avvenne in una prima fase, che si può dire insurrezionale, e termina il 28 ottobre del 1922. Dopo questa data si ha una fase costituente, in rapporto alla direttiva della «conquista dello Stato», in cui il Partito nazionale fascista, coi suoi mezzi di azione politica, affianca l'azione del suo Capo nominato alla Presidenza del Consiglio, eliminando le concorrenze degli altri partiti che la legge 25 novembre 1926 n. 2008 sciolse, reprimendo come reato il fatto di ricostituirli, di parteciparvi e di diffondere le loro idee. Finalmente in una terza fase costituzionale, che è in corso dal 1928 in poi, avviene quello che Triepel chiama «l'incorporazione del Partito nello Stato». Il P. N. F. diventa una istituzione permanente dello Stato, nella forma di un complesso di volontà unificate da un determinato obbiettivo riconosciuto dalla costituzione e che è estrinseco agli interessi degli associati e del loro complesso secondo il carattere della pubblica istituzione.

In tale senso il P. N. F. meriterebbe piuttosto la denominazione di «Ordine nazionale fascista». Esso possiede segni e simboli propri (gagliardetto, distintivo) e professa propri riti, sempre di carattere nazionale e prescrive agli associati una propria uniforme (camicia nera).

Quanto al punto di vista giuridico la dottrina tradizionale si è trovata nel più grave disagio per sistemare la figura del P. N. F. Alcuni hanno rifiutato di trattarne altrimenti che come di un'istituzione politica, negandone il rilievo giuridico. Qualcuno ha parlato di una associazione di diritto privato. Altri poi ha sostenuto e sostiene per il P. N. F. la qualifica di « ente autarchico », « ausiliario dello Stato », perchè intimamente collegato con lo Stato e a questo sottoposto, ma distinto da esso. Siffatta interpretazione non tiene nemmeno conto della stessa relazione sulla legge del 1928 sul G. C. d. F. la quale aveva avvertito che « il P. N. F. è divenuto completamente organo dello Stato». Ma alla stregua della teoria della integrazione, avanti illustrata, non cade dubbio che il P. N. F. costituisce dal punto di vista politico, come lo definì il Duce, «la spina dorsale del regime», e che si presenta giuridicamente quale un « organo dello Stato », in quanto fondamentale istituzione pubblica, nel tipo caratteristico della istituzione popolare, specificata all'effetto dell'attuazione dello Stato come unità morale.

L'individualità giuridica del P. N. F. non abbisogna affatto di quell'espediente della « personalità giuridica » che alcuni si affaticano a rintracciare, perchè, secondo la nuova dottrina del diritto, la personalità giuridica riflette soltanto la sfera patrimoniale e quindi la sistemazione dei mezzi materiali assegnati ad una istituzione pubblica. In modo assoluto è incompatibile la figura della persona giuridica di diritto pubblico, la quale implicherebbe la necessità di riconoscere

nel P. N. F. un'organizzazione per la difesa degli interessi del gruppo che in esso si concreta. La personalità giuridica (di diritto privato) è stata invece espressamente attribuita alla Direzione centrale del P. N. F. e può essere conferita ai singoli Fasci di combattimento in base al R. decreto–legge 18 ottobre 1934, n. 1779.

L'istituzione del P. N. F. presenta i requisiti tipici della istituzione popolare per la volontarietà e l'onorarietà del suo criterio di composizione e per la sua esplicita destinazione al servizio dello Stato nella dignità di una « milizia civile ». Essa è qualificante, nel senso che si è già dimostrato, del nuovo tipo di governo, e pertanto è essenziale, ben a più forte ragione che non l'ordinamento dei sindacati e delle corporazioni, a designare il tipo nuovo del governo nello Stato fascista.

Le fonti di organizzazione giuridica del P. N. F. sono la legge e lo statuto interno, che a termini delle disposizioni vigenti è approvato dal regio decreto. Le leggi del 1928 e 1929 sul G. C. d. F. hanno attribuito la determinazione dell'ordinamento del P. N. F. alla Corona stabilendo che con decreto reale, udito il G. C. d. F. e il Consiglio dei Ministri, è approvato lo statuto del P. N. F. Parecchie successive disposizioni di legge hanno previsto che organi del P. N. F. siano comuni agli organi di altre istituzioni pubbliche e che elementi del P. N. F. partecipino alla formazione di altri organi pubblici. Tra l'altro, il Segretario del P. N. F. fa parte del Consiglio dei Ministri, è membro di diritto della Commissione Suprema di Difesa, del C. N. d. C. e del Comitato Centrale Corporativo, nonchè del Gran Consiglio del Fascismo.

Da siffatte disposizioni si deduce che l'istituzione del P. N. F. ha valore centrale, in un grado di supremazia su tutte le altre istituzioni pubbliche, in linea politica, comprese quelle della O. S. C. A tali effetti il P. N. F. è immediatamente

subordinato all'istituzione centrale di governo da cui riceve il suo Capo o DUCE che ne determina le direttive.

Secondo lo statuto vigente, approvato con r. d. 17 novembre 1932, n. 1456, il P. N. F. è costituito dai «Fasci di combattimento» che si raggruppano per ciascuna provincia nella «Federazione dei Fasci di combattimento» (art. 2). Il P. N. F. è dunque un'istituzione complessa; la quale risulta da istituzioni semplici locali, come sono i Fasci di combattimento eventualmente divisi in gruppi rionali o sottosezioni, e in istituzioni composte che sarebbero le Federazioni provinciali dei Fasci. Esso dispone di un organo direttivo collegiale che è il Direttorio, e di un organo unico alle immediate dipendenze del DUCE che è il Segretario del Partito.

Il Segretario del P. N. F. è nominato e revocato dal Re su proposta del C. d. G. (art. 7 del r. d. n. 156 del 1932). In base alle direttive del G. C. impartisce le disposizioni per l'opera che devono svolgere gli organismi dipendenti, riservandosi il più ampio controllo.

Organo collegiale nazionale straordinario del P. N. F. è il Consiglio nazionale composto da tutti i Segretari federali. Organi collegiali con speciale competenza disciplinare sono la Corte di disciplina presso il Direttorio del Partito e le Commissioni provinciali di disciplina.

Organi principali unici e collegiali delle istituzioni locali del P. N. F. sono rispettivamente i Segretari federali dei singoli Fasci, cogli Ispettori di zona, al di sotto di loro i Fiduciari dei «gruppi rionali»; i Direttori provinciali e comunali e le Consulte rionali. Possono inoltre essere istituiti al di sotto dei gruppi rionali dei Settori divisi in Nuclei.

Condizioni di appartenenza al P. N. F. sono quelle semplicemente di possedere le qualità morali indispensabili per appartenere all'associazione. Che non si possa ravvisare, in nessun

modo, nella iniziativa di iscrizione al P. N. F. l'esercizio di un diritto pubblico soggettivo lo dimostra il fatto che l'ammissione è discrezionale e la stessa formula del giuramento prescritto che è quella di « eseguire senza discutere gli ordini del DUCE e di servire con tutte le forze e se è necessario col sangue, la causa della Rivoluzione Fascista ». Lo dimostra, inoltre, la speciale posizione di dipendenza gerarchica in cui entra l'individuo iscritto ai Fasci di combattimento.

Dal P. N. F. dipendono molte istituzioni specializzate quali:

a) I Fasci giovanili di combattimento;
b) le Associazioni dei dipendenti pubblici;
c) i Fasci femminili;
d) i Gruppi universitari fascisti;
e) le Associazioni sportive;
f) le Associazioni delle famiglie dei caduti fascisti;
g) l'Ente opere assistenziali;
h) le Associazioni del Dopolavoro;
i) l'Unione nazionale ufficiali in congedo.

Il reclutamento normale della massa nel P. N. F. viene compiuto mediante la « leva fascista », la quale consiste nel passaggio dei balilla nelle file degli avanguardisti e degli avanguardisti nelle file dei giovani fascisti, nonchè nel passaggio di questi ultimi nel P. N. F. e nella M. V. S. N. (art. 14).

19. – LE ATTRIBUZIONI E I COMPITI DEL P. N. F.

In linea giuridica le attribuzioni del P. N. F. hanno scarso rilievo, perchè gli organi di esso non sono chiamati « a formare una propria volontà ». Il che è conforme all'indole dell'istituzione, la quale, per espressa definizione del suo statuto, costituisce una « milizia civile, agli ordini del DUCE e al servizio

dello Stato fascista». Soltanto le attribuzioni relative alla potestà di intervento nella formazione degli organi di altre istituzioni pubbliche e le attribuzioni di carattere disciplinare assurgono a particolare importanza. Precisamente le seconde sono in rapporto a quel tale principio della disciplina civile e a quel tale criterio della subordinazione che si sono enunciati quali caratteristiche dell'ordinamento morale e dell'ordinamento giuridico della nuova società nazionale. Anche dal punto di vista giuridico l'istituto della responsabilità disciplinare, che non si accompagna ad alcuna posizione impiegatizia dei singoli, ma riflette i cittadini nell'esercizio della loro iniziativa pubblica, indica una condizione di vita radicalmente nuova. Da ciò si dovrebbero convincere definitivamente i tradizionalisti della scuola dell'impossibilità di applicare la nozione del diritto soggettivo al così detto problema del rapporto tra l'individuo e lo Stato nel sistema del diritto pubblico fascista secondo si è in precedenza chiarito. Verso l'istituzione del P. N. F. si concreta una speciale gerarchia politica, per cui tra l'altro si giustifica la denominazione di « gerarca » attribuita dall'art. 5 dello statuto del P. N. F. ai dignitari delle sue organizzazioni (Segretario del P. N. F., ecc.).

In linea di fatto, invece, l'azione del P. N. F. investe tutte le manifestazioni politiche e sociali della comunità sia che:

a) influisca sulla attività degli organi giuridici di altre istituzioni alle quali il P. N. F. partecipa mediante i suoi delegati;

b) direttamente operi sulle facoltà dei singoli a fine di educazione e di assistenza.

Nel primo senso ha eccezionale importanza l'azione esercitata dal P. N. F. sull'andamento dell' O. S. C. Tale azione viene adempiuta attraverso il Comitato corporativo centrale e i Comitati intersindacali provinciali. Si realizza in questo

modo il concetto espresso dal DUCE, quanto alla indispensabilità di un partito istituzionale, per poter attuare un qualsiasi ordinamento corporativo della produzione. In riferimento a tale azione si può parlare di una « funzione corporativa » del P. N. F.

Il « Comitato corporativo centrale » sorto nel 1927, aveva presieduto quale semplice organo politico tutte le delicate, complesse operazioni relative all'inquadramento sindacale delle categorie nella fase di impianto dell'ordinamento e aveva dato le prime direttive generiche all'attività normativa delle Associazioni sindacali. Con la legge n. 266 del 1930 esso venne trasformato in organo giuridico supremo dell'O. S. C. Invece i « Comitati intersindacali », costituiti nelle diverse province, agiscono tuttavia in semplice sede politica sotto la direzione dei Segretari federali. Attraverso tali comitati, il P. N. F. risulta l'agente qualificato della politica economica e sociale della nazione, nonchè della politica annonaria, mercè l'influenza che nei momenti di eccezione esso beneficamente esercita sulla determinazione dei prezzi al minuto, nonchè mediante l'azione continuativa di coordinamento che esso esplica tra gli uffici locali delle Confederazioni nazionali.

Nel secondo senso, per ciò che si attiene all'azione diretta del P. N. F. in linea di assistenza e di educazione, occorre premettere che il Fascismo reca seco una propria nozione del triste problema della povertà. Nozione ben diversa, non solo da quella espressa dal concetto religioso della carità, ma anche da quella enunciata dalla dottrina liberale della beneficenza e dalla dottrina socialdemocratica della solidarietà. Per il Fascismo l'assistenza non è regolata dal criterio esclusivo del « bisogno individuale »; essa è un mezzo per reintegrare le energie individuali ai fini di quella attività che esige il bene comune della nazione, ed è intimamente connessa

con l'adempimento di una missione di educazione nazionale delle masse. I due motivi del dovere del lavoro e della solidarietà nazionale presiedono l'attività « sociale » delle istituzioni fasciste, e il principio della « solidarietà nazionale » dal P. N. F. in tema di assistenza è attuato attraverso gli enti delle Opere assistenziali, quale assistenza invernale o estiva che si esplica in sussidi o aiuti. Particolare importanza hanno le colonie marine e montane per la rieducazione fisica e morale dell'infanzia. In particolare il P. N. F. cura l'educazione della gioventù mediante le organizzazioni dei «giovani fascisti». Recentemente si è specializzato per l'educazione delle masse rurali con l'« Ente radio rurale ». Questo rappresenta uno dei più potenti e più rapidi veicoli di civile progresso nelle campagne. Mercè l'iniziativa recentissima delle «massaie rurali» il P. N. F. tende ad elevare le conoscenze tecniche e le condizioni di vita delle donne nelle campagne. Ai fini educativi serve altresì l'istituzione del Dopolavoro, che assicura ai lavoratori di ogni categoria i mezzi di un sano riposo negli intervalli della loro fatica. Colla legge 20 giugno 1935, n. 1010, è stato istituito il « Sabato fascista » e l'attuazione di esso è stata attribuita alle istituzioni locali delle federazioni e in particolar modo ai « Dopolavoro » delle diverse categorie impiegatizie.

Attività educativa qualificata per la formazione della classe politica è quella che il P. N. F. svolge mediante i « Corsi per la preparazione politica della gioventù ».

Ma un particolare carattere all'azione educativa e assistenziale fascista deriva dal fondamentale concetto della «Nazione militare ». Tale concetto non ha nulla a che vedere col concetto democratico della « nazione armata ». Per questo si voleva contrapporre alle forze militari stanziali, travisate quali strumenti di oppressione e conquista nelle mani del potere politico, il volontarismo improvvisato dei cittadini, secondo la tesi della

«guerra ingiusta». Invece nella coscienza nazionale del Fascismo non vi è antitesi, ma integrazione fra la massa volontaria e l'esercito permanente.

Le tre leggi alla data del 31 dicembre 1934 sulla Nazione militare hanno considerato l'addestramento militare in una prima fase premilitare, per cui si provvede alla preparazione spirituale fisica e tecnica dei giovani, prima che essi siano incorporati nelle forze armate, e in una seconda fase post-militare, per cui si vuol mantenere il militare in congedo ad un livello di addestramento aggiornato e adeguato al suo impiego in guerra. Precisamente l'istruzione premilitare è compito precipuo delle istituzioni del P. N. F. ed è fornita dall'O. N. B. e dai «Fasci giovanili di combattimento», in cooperazione con le forze armate, col Ministero dell'educazione nazionale e con altre istituzioni minori. Ma una particolare importanza, per ciò che si attiene all'istruzione post-militare, ha l'istituzione della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale che può considerarsi l'aspetto più propriamente militare dell'organizzazione del P. N. F. e partecipa pure all'istruzione premilitare.

20. – La Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale

Intimamente affiancata all'istituzione del P. N. F., come si è visto, è l'istituzione della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale, anch'essa con reclutamento volontario.

Trae origine dal Congresso di Roma dell'8 novembre 1921 quando i «Fasci di combattimento» si trasformarono nel partito politico denominato P. N. F. Di poi quelle che erano state le squadre d'azione della fase insurrezionale vennero sciolte e in loro vece creati gli organismi della Milizia. Nella prima riunione del Gran Consiglio Fascista tenuta il 12 gennaio 1923 fu presa appunto tale deliberazione e il Duce ne

segnò il valore con queste parole: « Il partito armato conduce al regime totalitario. La notte del 12 gennaio 1923 segnò la condanna del vecchio Stato demo–liberale e cioè del suo gioco costituzionale che consisteva nella vicenda dei partiti al governo della nazione ».

Con r. d. 14 gennaio 1923, n. 31, si fissarono gli obiettivi della istituzione: «Essa è al servizio di Dio, della Patria e agli ordini del C. d. G. Provvede di concerto coi corpi armati per la pubblica sicurezza e con il R. Esercito a mantenere nell'interno l'ordine pubblico; prepara e conserva inquadrati i cittadini per la difesa degli interessi in Italia e nel mondo».

Presentemente il rifornimento di uomini per la Milizia viene fatta con gli aspiranti che provengono dai Fasci giovanili al ventesimo anno di età. L'appartenenza al P. N. F. è condizione necessaria per far parte della Milizia, e lo stesso C. d. G., DUCE del Fascismo, è anche il Capo della Milizia.

Accanto alla Milizia stanno corpi specializzati di: milizia coloniale, milizia forestale, milizia stradale, milizia ferroviaria, milizia postelegrafonica, milizia portuaria, milizia confinaria. A differenza però della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale, queste milizie speciali hanno uno stato giuridico, con assetto permanente e si devono considerare corpi ausiliari delle forze regolari.

Sotto un certo punto di vista la M. V. S. N. ricorda la «guardia nazionale» delle rivoluzioni liberali. Tuttavia, questa, sebbene milizia anch'essa rivoluzionaria, ebbe un carattere profondamente diverso. Essa fu forza di classe e si richiamò al concetto più esasperato di quell'antitesi fra popolo e governo che aveva dominato tutte le rivoluzioni liberali borghesi del secolo XIX; mentre la M. V. S. N. risponde impeccabilmente al concetto dell'integrazione del popolo nello Stato che qualifica la rivoluzione fascista.

§ II. – L'ORDINAMENTO SINDACALE CORPORATIVO (O. S. C.)

21. – Le origini dell' istituzione

L'O. S. C. creato dal regime fascista, non ha precedenti, nè prossimi nè remoti, nella storia delle costituzioni. Ben disse il Duce al Senato nel gennaio del 1934: « I suoi precedenti possono essere ritrovati in quello che si potrebbe chiamare la protostoria del regime: la prima adunata dei fasci di combattimento tenutasi a Milano 15 anni or sono. Dopo la marcia su Roma i primi tentativi corporativi furono l'accordo di Palazzo Chigi e il patto di Palazzo Vidoni ». Coloro che vorrebbero rifarsi ai *collegia* dell'antichità e ai corpi di « arti » e di « mestiere » del medioevo, esagerano il valore del criterio di formazione professionale che è stato accolto dal costituente fascista per gli elementi dell' O. S. C. Alle arcaiche costituzioni professionali, definitivamente travolte nella formazione dello « Stato Moderno », mancava infatti il senso di una missione nazionale, da svolgere in un sistema totalitario. Esse furono appena gli organi di tutela degli interessi particolari di una classe artigianale e mercantile. E tutt'al più avvenne che i pubblici poteri, qualche volta, se ne avvalessero a fini di polizia economica; come nella estrema decadenza del « Basso Impero » romano, anche ricavandone prestazioni coattive.

Ma ugualmente infondato è qualunque richiamo che voglia farsi, per spiegare l'ordinamento fascista dei sindacati e delle corporazioni, alle dottrine della libertà sindacale e del sindacalismo giuridico, adottate dall'ordine individualistico nella sua fase della declinazione social–democratica. Se la « corporazione » fascista non ha nulla a che vedere con la corporazione dell'epoca intermedia, nemmeno il « sindacato » fascista ha

più qualche cosa di comune col sindacato di classe dei sistemi libertari. Il DUCE annunciò la riforma del 1926 sulla disciplina dei rapporti collettivi del lavoro come quella che segnava «la fine dello Stato demo–liberale, agnostico e imbelle».

È noto che l'abolizione delle *maitrises* e *jurondes*, solennemente decretata nel 1791 dall'assemblea rivoluzionaria francese, era stata determinata dalle nuove condizioni economiche prodottesi alla fine del secolo XVIII. Queste avevano trovato la loro espressione teorica coi «fisiocrati» francesi e con gli «utilitaristi» inglesi. I quali prognosticavano un ordine naturale dell'economia, che sarebbe sorto dal processo meccanico delle concorrenze individuali in un quadro mondiale. L'«ordine naturale dell'economia» era l'esatto riscontro di quel «diritto naturale dell'uomo» che la filosofia morale rivendicava nell'ordine politico. È noto pure che per assicurare questo preteso «ordine naturale dell'economia» gli statisti dell'individualismo fecero però ricorso ai mezzi di forza. Essi colpirono di pene il semplice fatto della «coalizione», cioè degli accordi reciproci fra imprenditori o fra lavoratori diretti a sfuggire alle conseguenze della libera concorrenza sui mercati della produzione o del lavoro.

Si proclamò allora che le condizioni di mercato avrebbero dovuto essere date dalle «libere convenzioni passate tra individuo e individuo». Il «codice civile», in quanto codice del contratto individuale, fu posto allo studio dall'Assemblea francese, il giorno stesso in cui essa aveva decretato l'abolizione delle corporazioni e fu elevato a base dell'ordine individuale dell'economia. Nell'elenco dei diritti dell'uomo la *Déclaration des droits* aveva del resto incluso anche quello della proprietà individuale in termini assoluti: «La proprietà essendo un diritto inviolabile e sacro, nessuno può esserne privato, se non quando la pubblica necessità, legalmente accertata, lo

esiga evidentemente e a condizione d'una giusta e previa indennità» (art. 17).

Senonchè, intervenne ben presto la trasformazione della produzione sul cosidetto tipo industriale, a seguito delle notevoli invenzioni tecniche compiute nei primi decenni del secolo XIX. Allora si estesero le dimensioni delle aziende; si concentrarono masse sempre più grandi di uomini; si spersonalizzò l'impresa con l'istituto della società anonima, che annulla la responsabilità dei dirigenti; si fomentò un nuovo spirito propriamente super-capitalista, che fa della speculazione, anzichè della produzione, l'obbiettivo dell'iniziativa economica.

In tale ambiente le organizzazioni volontarie dei produttori divennero formidabili, così dalla parte degli imprenditori come da quella degli operai. E proruppe la lotta di classe, cui il marxismo pretese dare una spiegazione scientifica. I governi, vinti dai progressi trionfali delle ideologie libertarie, dovettero prima attenuare e poi abolire il sistema penale che era stato escogitato contro le coalizioni.

Verso la fine del secolo scorso in quasi tutti i paesi si accettò il principio della libertà sindacale, intesa:

a) come il diritto dei singoli di appartenere o di non appartenere a una qualsivoglia associazione per la difesa dei propri interessi di categoria, il che propriamente si definì come «diritto all'associazione sindacale»;

b) come la facoltà dell'associazione stessa di compiere gli atti necessari per la pratica difesa di questi interessi, con i mezzi dello sciopero, della serrata, del boicottaggio, delle multe, delle espulsioni, per cui rispettivamente le due parti del rapporto di lavoro cercavano d'imporre l'una all'altra le proprie direttive e le proprie esigenze e si chiamò «diritto all'azione sindacale».

La libertà sindacale, nella materia dei rapporti di lavoro, fu addirittura presentata come l'«estensione dei diritti dell'uomo

nella sfera sociale» dalla legge francese del 1884 (Waldeck-Rousseau). Per contro, però, gli imprenditori, sfruttando la libertà di contratto, intensificarono le proprie «intese economiche» (cartelli, *trusts*, consorzi), allo scopo non solo di rifarsi sui prezzi delle merci delle perdite subìte nelle lotte per le condizioni di lavoro, ma anche d'imporre ai concorrenti, ai consumatori e allo Stato le proprie pretese di monopolio finanziario.

In definitiva la civiltà moderna si trovò a versare, come versa tuttora, nei paesi a regime social-democratico, nelle condizioni di una anarchia senza precedenti, provocata dai conflitti irresolubili tra i gruppi di interessi particolari perseguenti i propri obbiettivi egoistici al di sopra dello Stato e contro lo Stato (supercapitalismo). Di fronte a ciò il Fascismo ha annunciato il suo programma di un «ordine nazionale dell'economia», per cui intende di opporre a qualunque abuso della potenza sindacale dei gruppi e a qualunque pretesa di monopoli particolari, sia di finanza, sia di lavoro, la legge di una unitaria disciplina nell'interesse superiore della produzione, considerato quale interesse dello Stato.

In questo senso, appunto, va inteso il § II della Carta del lavoro: «Il complesso della produzione è unitario dal punto di vista nazionale; i suoi obbiettivi sono unitari e si riassumono nel benessere dei singoli e nello sviluppo della potenza nazionale».

E ne sorge un nuovo concetto della proprietà privata, la quale dal Fascismo «è intesa in funzione sociale» — come si espresse il Duce — «non quindi la proprietà passiva ma la proprietà attiva, che non si limita a godere i frutti della ricchezza ma li sviluppa, li aumenta e li moltiplica».

Al nuovo concetto della proprietà privata non potrà certo rimanere chiusa la riforma, sempre allo studio, del codice civile e del codice di commercio.

22. — I CARATTERI E IL VALORE DELLA RIFORMA

Dal punto di vista formale l'O. S. C. è il risultato di una serie di provvedimenti legislativi che s'iniziano con la legge 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro e che sono tuttavia in corso. Esso deve considerarsi, al pari del P. N. F., come un'istituzione complessa, per cui si attua lo Stato in quanto unità economica e pertanto, sotto il punto di vista politico, come uno strumento d'integrazione, specializzato nel settore degli interessi economici nazionali.

L'istituzione dell'O. S. C., caratteristica del nuovo ordinamento del governo, alla medesima stregua del P. N. F., esclude il principio della libertà sindacale, proprio dell'ordine individualistico, alla medesima stregua per cui il P. N. F. esclude il principio delle libertà dei partiti. « La corporazione » — ha avvertito il DUCE — « giuoca sul terreno economico, come il Gran Consiglio e la Milizia giuocarono sul terreno politico ».

Essa appartiene, come l'istituzione del P. N. F., al tipo delle « istituzioni popolari »; poichè a somiglianza di quella si basa sull'iniziativa pubblica e onoraria dei singoli, ai quali è commesso di promuovere la formazione e di costituire il corpo attivo delle Associazioni sindacali. Essa parimenti si basa sulla iniziativa privata dei singoli medesimi nella sfera della produzione, sancita dal § VII della Carta del lavoro, quale presupposto della sua ragione di essere in quanto disciplina, di tale iniziativa. Diversamente le istituzioni dell'O. S. C. cesserebbero di esistere quali istituzioni giuridiche e politiche per trasformarsi in altrettante aziende economiche di gestione statale dell'economia. Se è fallita l'economia liberale che attendeva la disciplina della produzione dal gioco della libera concorrenza; pure sono falliti gli esperimenti di un'economia

socialista che voleva eliminare l'elemento della personalità e il senso del risparmio, cioè la responsabilità individuale.

È un travisamento marxista del corporativismo presumere e patrocinare nell'O. S. C. l'avviamento a una collettivizzazione dell'economia. Al riguardo il DUCE nel 1934 ha inequivocabilmente ammonito: « L'economia corporativa rispetta il principio della proprietà privata. La proprietà privata completa la personalità umana ». L'economia corporativa rispetta l'iniziativa individuale. Nella Carta del lavoro è detto espressamente che soltanto quando l'iniziativa individuale è deficiente, inesistente o insufficiente, allora interviene lo Stato. Infatti il § VII della Carta del lavoro ha dichiarato: « Lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nello interesse della Nazione ».

Del resto, è forza osservare che in merito al valore dello O. S. C., vi è qualche eccesso nelle opinioni comuni. A rigore un « ordinamento corporativo » non è nemmeno indispensabile per attuare il principio, dello « Stato-unità economica ». Può concepirsi benissimo un ordine nazionale dell'economia che sia stabilito su altri criteri di organizzazione. Così, il regime nazional-socialista in Germania persegue il medesimo obbiettivo, proprio alla concezione nazionale dello Stato, sul fondamento del « regolamento di azienda ». Al qual riguardo un commento ufficiale alla legge germanica sull'ordinamento nazionale del lavoro del 1934, ha precisato che là si è voluto prescindere in modo rigoroso dai due istituti del « contratto collettivo » e del « sindacato », perchè in tali figure si ravvisavano motivi di carattere marxista dai quali si voleva liberare definitivamente la nuova coscienza nazionale.

Si deve osservare tuttavia che il disegno fascista dell'ordine nazionale dell'economia, attuato attraverso l'O. S. C., è assai

più vasto e completo di quello nazional-socialista, perchè investe anche i cosidetti rapporti economici, oltre il rapporto di lavoro subordinato e quindi riflette la vita dell'azienda in tutti i suoi aspetti. Inoltre, il § VI della Carta del lavoro dichiara: « Le associazioni professionali legalmente riconosciute assicurano l'uguaglianza giuridica tra i datori di lavoro e i lavoratori ». E il presupposto della parità delle classi sociali sembra più consono ad una valutazione della dignità civile dei singoli fattori della produzione. Il DUCE ha ben potuto affermare: « Il secolo scorso proclamò l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e fu una conquista di portata formidabile; il secolo fascista mantiene, anzi consolida questo principio, ma ne aggiunge un altro, non meno fondamentale, l'uguaglianza degli uomini dinanzi al lavoro ».

In una parola il disegno fascista dell'O. S. C. parte dal dato dell'iniziativa individuale e privata e pubblica per disciplinare tutte le fasi dell'attività economica, col concorso di tutte le classi professionali, mediante la subordinazione immanente degli interessi dei singoli a quelli della collettività nazionale, cioè del popolo, personificato nello Stato.

Che la necessità di un ordine nell'economia s'imponga lo ammettono oramai i dottrinari e i politici di tutti i paesi, colpiti dalla grande depressione economica che ha origini più remote, ma si è manifestata in tutta la sua gravità dopo il 1929. Soltanto, i numerosi disegnatori di *planning* a base economica, socialista e « progressista », cadono tutti nell'errore di credere possibile realizzare i loro progetti entro il clima morale politico del sistema democratico parlamentare. Essi trascurano che la riforma degli istituti politici e la elevazione dell'ambiente morale sono le condizioni preliminari per raggiungere un qualsiasi ordine, anche nella materia dell'economia. Come si è espresso il DUCE il 14 novembre 1933 al C. N. d. C.: « Per fare

il corporativismo pieno, completo, integrale, rivoluzionario, occorrono tre condizioni: un partito unico, per cui accanto alla disciplina dell'economia entri in azione anche la disciplina politica e ci sia al disopra dei contrastanti interessi, un vincolo che tutti unisce: la fede comune. Non basta. Occorre dopo il partito unico, lo Stato totalitario, cioè lo Stato che assorbe in sè, per trasformarla e potenziarla, tutta la energia, tutti gli interessi, tutta la speranza di un popolo. Non basta ancora: terza e ultima e più importante condizione. Occorre vivere un periodo di altissima tensione ideale ».

Deve quindi ritenersi illusoria la prospettiva che l'ordinamento corporativo possa funzionare per un semplice automatismo interno e tanto meno che in questo automatismo possano farsi rientrare tutte le attività indispensabili alla vita di un popolo. E precisamente le attività fondamentali che riflettono la politica estera, la politica interna, l'amministrazione della giustizia, l'educazione nazionale, il sistema tributario, l'organizzazione delle colonie, la direzione e la sistemazione dei servizi pubblici d'interesse generale.

L'O. S. C. — è necessario fissarlo con assoluto rigore — non può essere considerato che « una parte » dell'ordinamento dello Stato. In questo senso, infatti, la legge del 1928 sul Gran Consiglio del Fascismo ha compreso l'ordinamento sindacale corporativo tra le materie costituzionali (art. 12 n. 5°). E nemmeno è possibile, in linea scientifica, identificare correttamente i caratteri e gli obbiettivi dell'O. S. C., se non si tiene conto di tutti gli altri istituti qualificativi del tipo fascista del governo e sopratutto se non si sanno valutare le originali esigenze di quel principio costituzionale del Fascismo che identifica il nuovo ordine civile quale « ordine nazionale ».

23. – Gli obbiettivi politici dell'O. S. C.

Secondo la specificazione del Duce gli obbiettivi dell'O. S. C. vanno riconosciuti in quelli di:

1° assicurare l'indipendenza economica nazionale;

2° assicurare la giustizia sociale della nazione.

Si è detto nella parte generale di questa trattazione che per la dottrina fascista la sovranità s'identifica con l'autarchia, in quanto capacità di una comunità politica di raggiungere coi propri mezzi i propri fini. Si è detto, altresì, che l'autarchia va intesa prevalentemente in senso morale. Tuttavia, anche sotto il punto di vista materiale un popolo deve disporre di una certa sufficienza. Non che esso sia in condizioni di provvedere a tutte le sue necessità esclusivamente coi risultati della propria produzione, così da vivere fuori da ogni scambio. Il che è un concetto isolatore e mortificatore, oltre che praticamente impossibile. Bensì ogni popolo deve avere la possibilità di acquistare col proprio lavoro, nello scambio internazionale, quanto occorre alla sua sussistenza secondo la spinta culturale e demografica della sua massa.

Nella dottrina nazionale dell'economia, che è in corso di formazione, il fenomeno della economia generale vuol essere considerato non più quale risultato delle iniziative individuali economiche in un quadro universale, secondo l'ipotesi delle teorie liberiste, ma come il risultato di una concorrenza e di una coordinazione fra determinate economie nazionali.

Sempre più frequente, nei congressi internazionali dei produttori e degli economisti, si affaccia tra l'altro il proposito di sostituire il metodo delle « convenzioni regionali di assistenza mutua » a quel metodo della « clausola della nazione più favorita », sotto il quale nel secolo scorso qualche paese eccezionalmente dotato di materie prime e di risorse finanziarie è

riuscito ad imporre la sua egemonia a tutto il mondo. Per l'appunto, qualunque sistema così di concorrenza, come di coordinazione internazionale, reclama un'organizzazione nazionale dell'economia. La quale non potrà mai esplicarsi se non sulla base di un ordinamento specializzato e gerarchico della produzione, come in effetto risulta dal sistema dell' O. S. C. In quanto sistema di collaborazione fra le volontà pubbliche e le volontà private nella determinazione dei costi e dei tipi di produzione l' O. S. C. è un tipo di assetto qualificato per l'attuazione dello Stato come unità economica. E il Duce ha avvertito: « È bene affermare il valore internazionale della nostra organizzazione, perchè è solo sul terreno internazionale che si misureranno le razze e le nazioni ».

Ma nel medesimo tempo che il principio nazionale della economia tende a riflettersi nella vita esterna dello Stato, esso deve pure operare nella vita interiore dello Stato medesimo. E ciò non per assicurare una chimerica uguaglianza materiale dei cittadini, secondo i preconcetti della giustizia distributiva individualista, dalla quale risulterebbe travolta ogni facoltà d'iniziativa umana; ma per determinare e per mantenere « avvicinando gli estremi » gli equilibri sociali che sono indispensabili alla consistenza morale di una comunità nazionale, senza escludere, secondo la parola del Duce « la differenziazione nettissima delle gerarchie dal punto di vista delle funzioni, del merito, delle responsabilità ».

Le tesi del liberismo economico tendevano soltanto agli equilibri economici universali, da raggiungersi per la virtù meccanica della spinta utilitaria dei singoli produttori. Invece, la dottrina fascista rivendica l'equilibrio sociale, nei termini di una determinata società, come applicazione di un consapevole programma di giustizia nazionale da attuarsi con mezzi politici. E se essa reprime l'autodifesa di gruppo, accolta dal sistema

della social-democrazia, ciò non avviene nel proposito di sacrificare l'iniziativa privata all'egoismo dei gruppi professionali e alla prepotenza dei monopoli particolari; ma per elevare la coscienza del produttore ad una regola di solidarietà civile che si esplica nello Stato e per lo Stato.

È, quindi, errato concepire l'O. S. C. come un sistema di potenziamento degli interessi sezionari di gruppo o di categoria contro gli interessi generali del popolo; sebbene parecchie interpretazioni sindacaliste nella nuova letteratura insistano su siffatto concetto. L'O. S. C. non è il soggetto, ma bensì lo strumento di una direttiva generale di governo che appartiene alla funzione governativa identificata dal sistema positivo nelle competenze del C. d. G. Perciò il DUCE ha ammonito una volta che « i sindacati sono gli strumenti del Regime » e un'altra che: « le corporazioni appartengono all'ordine dei mezzi e non a quello dei fini ». Precisamente il § VI della Carta del lavoro ha disposto: « Le associazioni professionali legalmente riconosciute... mantengono la disciplina della produzione del lavoro e ne promuovono il perfezionamento. Le corporazioni costituiscono l'organizzazione unitaria delle forze della produzione e ne rappresentano integralmente gli interessi ».

Del resto si deve avvertire che l'O. S. C. come non è il mezzo indispensabile così non è nemmeno il mezzo sufficiente per raggiungere i risultati di un ordine nazionale dell'economia. L'O. S. C. risulta limitato nelle sue attribuzioni giuridiche al « regolamento dei rapporti tra le categorie professionali » e subordinato nei suoi risultati pratici alle misure della politica doganale, della politica tributaria e della politica finanziaria ed economica, le quali misure sono estranee alle competenze delle singole formazioni istituzionali dell'O. S. C., appartengono alla funzione direttiva di governo, e provengono quindi dal di fuori e dal di sopra delle organizzazioni professionali.

24. – Gli elementi costitutivi dell'ordinamento

Ciò premesso, si può passare all'analisi del complesso istituzionale dell'O. S. C., che occorre considerare negli elementi di composizione professionale che sono esclusivi ad esso e in quelli a struttura non professionale che lo integrano e sono comuni ad esso e ad altri ordinamenti dello Stato, come ad esempio il C. d. G. (istituzione direttiva), il P. N. F. (istituzione popolare), il Ministero delle Corporazioni (istituzione amministrativa), il Magistrato del lavoro (istituzione giudiziaria), gli Uffici di collocamento, ecc.

Nella presente esposizione si terrà conto solo degli elementi specifici di formazione professionale:

a) le Associazioni sindacali legalmente riconosciute;

b) le Corporazioni o « organi corporativi »,

nonchè di sfuggita, e per quanto lo consente il carattere elementare della trattazione, anche delle istituzioni sussidiarie alle Associazioni sindacali autorizzate dall'art. 4 della legge n. 163 del 1926.

In qualche caso si avvertono però duplicati di formazioni professionali, in concorrenza con quelle specifiche all'O. S. C.

I Consigli provinciali dell'economia corporativa e i corrispondenti Uffici, presentemente ordinati con le leggi 18 aprile 1926, n. 731, e 18 giugno 1931, n. 875, sono, infatti, del genere e si tratta di organi non ancora ben definiti e con attribuzioni di scarso rilievo. Gli «Uffici» alle dipendenze del Ministero delle Corporazioni, hanno compiti di statistica e di anagrafe commerciale. I «Consigli», presieduti dal Prefetto e composti di elementi designati dalle Associazioni professionali, si limitano a compilare la raccolta degli usi, a dar parere in materia di regolamenti rurali, a controllare e tutelare le istituzioni locali di carattere professionale o economico. In sostanza gli Uffici e i Consigli rappresentano la sopravvivenza di quelle « Camere di

commercio », cui più tardi furono aggiunti i « Consigli agrari » che nel sistema liberale, sull'esempio della legislazione napoleonica, erano stati ammessi quali organi di rappresentanza locale dei produttori.

Per apprezzare l'utilità di tali istituzioni va tenuto conto della riforma contemporaneamente compiuta con l'O. S. C. e con la sistemazione giuridica che prima o poi dovrà farsi dei « Comitati provinciali intersindacali » del P. N. F.; i quali tuttavia operano sul terreno politico, sotto la presidenza del Segretario federale delle provincie.

A proposito delle professioni diplomate o laureate, pure si verifica una sopravvivenza di antiche forme accanto al quadro dell'O. S. C. Il r. d. l. n. 103 del 1924 aveva autorizzato il Ministro della Giustizia a dettare norme per le classi professionali non regolate ancora da precedenti disposizioni, le quali avevano istituito speciali « ordini » o collegi di diritto pubblico (gli avvocati, i procuratori, i patrocinatori legali, i ragionieri, i sanitari). Sopravvenuta la legge 3 aprile 1926, la quale ammise al legale riconoscimento come Associazioni sindacali anche « le associazioni di liberi esercenti di un'arte o di una professione », si sancì il divieto di riconoscere altri ordini o collegi, e si dispose che le funzioni spettanti agli ordini o collegi già istituiti per la custodia degli albi professionali e per la disciplina degli iscritti, venissero esercitati dalle corrispondenti associazioni sindacali. Per le professioni non costituite in ordini o collegi si crearono invece commissioni, giunte o comitati designati dai sindacati di categoria, per attendere alla tenuta degli albi. Quanto alle professioni già costituite in ordini o collegi furono confermati, con leggi n. 453 del 1926, per gli avvocati e procuratori e n. 327 del 1926 per i ragionieri, gli antichi organi, prescrivendo che questi venissero costituiti in base a designazioni delle rispettive Associazioni sindacali.

A) *LE ASSOCIAZIONI SINDACALI LEGALMENTE RICONOSCIUTE*

25. – I CONCETTI DELLA RIFORMA

La legge 3 aprile 1926, n. 563, sulla « disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro » dispose (art. 1): « Possono essere legalmente riconosciute le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, intellettuali e manuali ». Nel sistema della legge, in pieno contrasto alla concezione sovietica, entrava qualunque attività capace di risultati direttamente o indirettamente economici. L'art. 2 considerò espressamente i « liberi esercenti una professione o un'arte ». Come dichiarò la Carta del lavoro, il Fascismo professa una considerazione totalitaria del fenomeno del lavoro, di cui comprende e disciplina tutte le manifestazicni: « organizzative o esecutive, intellettuali, tecniche o manuali ». Colle norme contenute nel r. d. n. 1130 del 1926 la facoltà di Associazione fu ammessa anche per i proprietari di fondi urbani o rustici in riferimento al valore funzionale attribuito al diritto di proprietà.

All'effetto del riconoscimento il legislatore ha richiesto alcuni requisiti di ordine nazionale e un programma educativo ed assistenziale, attribuendo alle Associazioni: « la personalità giuridica e la rappresentanza legale di tutti i datori di lavoro e i lavoratori, artisti e professionisti della categoria per cui sono costituiti, vi siano o non vi siano iscritti » (art. 5), cioè una capacità di diritto privato e una competenza di diritto pubblico.

Le Associazioni così riconosciute, a termini della citata legge, ebbero la potestà di prelevare contributi sui singoli appartenenti alla categoria per sopperire alle spese della propria organizzazione e la potestà di formare « contratti collettivi di lavoro » con effetto, rispetto a tutti i datori di lavoro, i lavoratori,

gli artisti e i professionisti, della categoria a cui il contratto collettivo si riferisce e che esse rappresentano.

Ciò posto, la legge del 1926 deferiva al « Magistrato del lavoro », organo dell'ordine giudiziario dello Stato, la potestà di decidere « tutte le controversie relative alla disciplina dei rapporti collettivi del lavoro che concernono sia l'applicazione dei contratti collettivi o di altre norme esistenti, sia la richiesta di nuove condizioni di lavoro » (art. 13).

In corrispondenza, con una diretta applicazione del principio del « dovere del lavoro », l'art. 18 della medesima legge dichiarò: « La serrata e lo sciopero sono vietati ». E stabilì le sanzioni del divieto che vennero trasferite nel codice penale del 1930, sotto il titolo di « reati contro l'economia nazionale ».

Questi tre concetti: il riconoscimento legale dei sindacati, con una « competenza obbligatoria » rispetto ai singoli, soci o non soci; la costituzione di un « Magistrato del lavoro » chiamato a decidere le cosidette controversie collettive; l'incriminazione degli atti di serrata e di sciopero; sono indissolubilmente legati nel disegno della legge del 1926. Oggi, a dieci anni di distanza si deve constatare che questo disegno è superato in parte da una più organica considerazione dalle esigenze di un ordine nazionale dell'economia; sicchè alcuni punti della legislazione del 1926 risultano oramai caducati e si reclama un'opera di semplificazione legislativa.

In sostanza, la legge del 1926, circoscritta alla disciplina dei rapporti di « lavoro subordinato », aveva ricevuto il sindacato di lavoro nella struttura che gli era stata impressa del processo della lotta di classe. Tra l'altro aveva sancito il divieto del « sindacato misto » o promiscuo, cioè composto nel medesimo tempo di datori di lavoro e di lavoratori, tracciando le linee di un vasto sistema di associazioni sindacali di vario grado, ma sempre rigorosamente stabilite sul criterio della distinzione

fra i datori di lavoro e i lavoratori. Però, con le attribuzioni assegnate alle Associazioni legalmente riconosciute, la legge del 1926 era venuta a trasformare il sindacato in una istituzione pubblica, dotata di potestà obbligatoria nei confronti dei singoli, la quale figura era del tutto antitetica al carattere del sindacato di lavoro nei termini del sistema della libertà sindacale.

Il sindacato, nella forma dell'Associazione legalmente riconosciuta dal sistema fascista, non era e non è dunque più affatto il « gruppo di interessi particolari » che esso era stato nel sistema della libertà sindacale; ma diventava ed è diventato lo strumento di una politica statale dell'economia.

Le sue manifestazioni di volontà sono atti di potestà pubblica e, tra l'altro, è erroneo ravvisare nel così detto « contratto collettivo », per cui si esplica la funzione disciplinatrice delle Associazioni, un negozio giuridico contrattuale.

Poichè nella letteratura corrente si avverte ancora incertezza di idee in materia, è necessario esporre qualche concetto chiarificatore in merito a certe formule abusate, come quelle dell'« interesse di categoria », del « diritto delle categorie », dell'« autogoverno delle categorie ». Il pericolo di queste formule è quello di far prevalere una concezione frammentaria (o pluralista), per cui l'economia nazionale, col suo corrispettivo ordinamento istituzionale, dovrebbe considerarsi il risultato delle economie particolari di categoria, volontariamente associate in funzione di proprie intrinseche utilità. Esse rievocano gli schemi del « federalismo sindacale » o « federalismo economico », per cui nella dottrina della libertà sindacale si è venuto fino a riconoscere ai gruppi liberamente organizzati un diritto al « dominio della professione » (Boncour). E bisogna ammettere che la dogmatica giuridica tradizionale incoraggia e conforta siffatte deviazioni, incompatibili col postulato della

unità economica nazionale, con le sue figure di « enti autarchici » e di « diritti pubblici soggettivi di autarchia », adoperata a spiegare il rapporto fra lo Stato e le Associazioni sindacali legalmente riconosciute.

Lasciando ai giuristi e agli economisti la cura di approfondire l'argomento, qui basta dire che la « categoria » economica o professionale non ha alcuna consistenza oggettiva. Essa non è se non il punto di vista dal quale intellettivamente si apprezzano le analogie che intercedono fra le situazioni individuali in qualsivoglia manifestazione dell'attività umana, considerata in rapporto al processo della produzione. Di conseguenza, la categoria, economica o professionale, agli effetti delle norme di organizzazione dell'O. S. C. non è che un « criterio di organizzazione », e precisamente quello della competenza per materia, che ricorre indispensabile in qualsiasi assetto giuridico delle funzioni e delle istituzioni pubbliche.

I pretesi « interessi economici di categoria » sono « interessi di serie » non riferibili a soggetti determinati, come quelli che sono perenni nello spazio e nel tempo e pertanto si appartengono al popolo, in quanto serie perenne delle generazioni che si personificano nello Stato, secondo il punto di vista organico della dottrina nazionale. Titolare degli interessi di serie è dunque esclusivamente lo Stato e non può diventarlo una associazione particolare, senza degenerare in una affermazione di «monopolio » antistatale. Non esiste un « diritto delle categorie ».

Quanto alla tesi di un « autogoverno delle categorie », bisogna andar cauti, come ha ammonito la relazione al Senato sul disegno della legge del 1934 sulle Corporazioni, nel significato da attribuire a queste parole. Un vero e proprio autogoverno implica un monopolio, cioè « un governo della produzione nell'interesse dei produttori ». Il che si verificava per i corpi di

arti e mestieri del Medio Evo, ma non è ammissibile nel sistema fascista, dove il sindacato rileva come una pubblica istituzione e quindi come un elemento strutturale dello Stato nel senso ampio e pieno in cui il concetto di Stato è assunto dalla dottrina nazionale e in un ordinamento stabilito secondo il principio della subordinazione nazionale. Quando si parla di « autogoverno », a proposito delle Associazioni sindacali legalmente riconosciute, si può esprimere appena il concetto che esse, in conformità al loro carattere d'istituzioni popolari, sorgono da una iniziativa individuale volontaria e onoraria di formazione.

In altro senso colla formula dell'autogoverno si vuol esprimere che le istituzioni sindacali operano in una relativa sfera di autonomia funzionale, quale sembra richiesta per ottenere la maggior compenetrazione possibile delle masse con gli organi di governo in questa materia delle attività professionali e degli interessi economici. Esamineremo subito quali siano i termini di questa autonomia funzionale parlando delle attribuzioni dell'Associazione sindacale. Avvertasi intanto che solo il significato ora espresso ha il § III della Carta del lavoro: « L'organizzazione sindacale o professionale è libera ».

26. – L'ordinamento delle Associazioni sindacali riconosciute

A termini della legge n. 563 del 1926 e del successivo r. d. 1° luglio del medesimo anno n. 1130, il legale riconoscimento, donde sorge l'istituzione sindacale, mediante l'attribuzione di una competenza di diritto pubblico, avviene secondo il criterio della concessione, con tali conseguenze da dover più propriamente vedersi in esso un atto di « incorporazione » della iniziativa individuale pubblica al sistema di governo dello Stato. All'effetto del riconoscimento si richiede che un certo

numero di individui (persone fisiche o giuridiche, come società) appartenenti alla categoria professionale, per cui si vuole costituire l'associazione fissata in misura non inferiore al decimo di coloro che sono occupati nel ramo di attività, facciano richiesta del legale riconoscimento, dimostrando di essere in grado di assicurare la regolare esistenza dell'associazione stessa. I requisiti individuali per appartenere a una associazione legalmente riconosciuta sono fissati in quelli dell'età di anni 18, della cittadinanza o della residenza decennale nel regno, e di una buona condotta morale e politica dal punto di vista nazionale (art. 1 r. d. n. 1130, 1926).

Non può essere riconosciuta che una sola associazione per ciascuna categoria sia di datori di lavoro che di lavoratori (art. 6 della legge 1926). Il riconoscimento legale è dato con regio decreto, su proposta del ministro competente, sentito il parere del Consiglio di Stato (art. 4 id. id.). Con tale decreto viene approvato lo statuto dell'associazione; statuto che i promotori hanno l'obbligo di determinare. Gli statuti devono provvedere all'organizzazione dell'istituzione (art. 778). Alcuni organi sono «necessari»; così la legge richiede in ogni caso un presidente o segretario responsabile, nominato o eletto; un consiglio direttivo eletto dagli iscritti; e un organo disciplinare.

Le Associazioni professionali o sindacali legalmente riconosciute possono assumere tipo diverso a seconda del triplice criterio: *a*) della categoria, che è poi la materia per cui esse vengono costituite; *b*) del territorio in cui esse intendono operare; *c*) del grado, e cioè della posizione gerarchica in cui esse si trovano rispetto alle associazioni cui aderiscono (art. 6 della legge).

Si può pertanto distinguere:

1° le Associazioni di primo grado, o semplici, o unitarie, in corrispondenza ad una categoria omogenea di datori di lavoro o di lavoratori, sia locali sia nazionali (Associazioni);

2° le Associazioni di secondo grado, o composte, le quali risultano da più associazioni unitarie della medesima categoria, con sfera di competenza locale o nazionale (Federazioni);

3° le Associazioni di terzo grado, o complesse, le quali risultano da più associazioni unitarie, o composte, di categoria diversa, con ambito locale o nazionale (Confederazioni).

Siffatta classificazione ha però valore puramente teorico. Essa non è stata sempre osservata nella pratica e, in concreto, con l'ultima riforma degli statuti delle Confederazioni, effettuata per i decreti del 16 agosto 1934, numeri vari, in relazione all'art. 7 della legge n. 163 del 1934, è stata alterata, riconoscendo le «Unioni provinciali». Questi sono uffici periferici delle Confederazioni, preposti per attuare il coordinamento dell'azione dei « Sindacati di categoria», di cui assorbono la rappresentanza «in rapporto ai loro interessi unitari».

Presentemente le Confederazioni nazionali sono in numero di nove. E precisamente: una per coloro che esercitano una libera professione e una delle arti belle e quattro rispettivamente per i datori di lavoro ed i lavoratori nelle branche di produzione dell'agricoltura, dell'industria, del commercio e del credito e assicurazioni. Le denominazioni ufficiali sono le seguenti:

1. Confederazione fascista degli agricoltori.
2. Confederazione fascista dei lavoratori dell'agricoltura.
3. Confederazione fascista degli industriali.
4. Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria.
5. Confederazione fascista dei commercianti.
6. Confederazione fascista dei lavoratori del commercio.
7. Confederazione fascista delle aziende del credito e dell'assicurazione.
8. Confederazione fascista degli addetti alle aziende del credito e dell'assicurazione.
9. Confederazione fascista dei professionisti e artisti.

Quanto ai compiti assegnati alle Associazioni sindacali legalmente riconosciute essi sono esclusivamente di carattere politico in ordine al processo di integrazione. «Il Sindacato — ha detto il DUCE — deve avere una funzione educativa, assistenziale e sociale, diretta essenzialmente a formare la coscienza del produttore ». Tali compiti si esplicano con manifestazioni di valore giuridico, sia per ciò che si attiene alla funzione disciplinativa dei rapporti economici, sia per ciò che concerne la potestà contributiva o l'assetto della propria organizzazione e l'andamento della propria amministrazione, sia per quanto si attiene alla composizione degli organi di altre istituzioni pubbliche.

Tali attribuzioni si devono considerare il contenuto della competenza di diritto pubblico propria dell'istituzione sindacale. Ma anche in linea di diritto privato alle istituzioni legalmente riconosciute spetta la personalità giuridica e cioè la capacità di acquistare e di possedere beni, personalità che nei termini del nuovo diritto pubblico non deve confondersi col requisito della competenza istituzionale. In ogni caso però è vietato alle Associazioni sindacali, non il compimento di singoli atti di commercio, ma l'esercizio del commercio (art. 22 del r. d. n. 1130 del 1926) che non è vietato alle istituzioni amministrative. E ciò per escludere che l'Associazione legalmente riconosciuta possa convertirsi in un'azienda di gestione economica, mentre essa è un'istituzione giuridica di potestà politica che disciplina, e non già assorbe e sostituisce l'iniziativa individuale.

α) *Attribuzioni di carattere normativo*

Le attribuzioni di carattere normativo conferite dall'art. 10 della legge n. 563 del 1926 riflettevano in origine appena il regolamento dei rapporti tra le classi in ordine alle prestazioni di « lavoro subordinato ». Esse si esplicano mediante l'atto che è

impropriamente definito « contratto collettivo », quando si tratta di una vera e propria norma giuridica autoritaria. Ad onta dell'estenuante contrasto che al riconoscimento del carattere normativo di tale istituto ha opposto e oppone la dottrina tradizionale, è indiscutibile per chi esamini il problema senza preconcetti scolastici che il valore di quest'atto è quello di una manifestazione di volontà pubblica, compiuta congiuntivamente dalle due associazioni corrispettive, non per stipulare obbligazioni l'una verso l'altra, poichè caducate sono ormai le disposizioni di cui all'art. 55 del r. d. n. 1130 del 1926, ma per imporre ai singoli, appartenenti alle categorie di loro competenza, un determinato comportamento nella eventualità di una stipulazione fra essi singoli di un rapporto di lavoro.

In altre parole, il contenuto del contratto collettivo è quello di una norma astratta ed estrinseca ai destinatari (eteronorma), che determina una situazione giuridica generale per i singoli cittadini appartenenti a una categoria economica o professionale; alla medesima stregua di ciò che fa la legge del Parlamento per i singoli medesimi, indipendentemente dal criterio della loro appartenenza a una categoria economica o professionale. Nulla vi è di «contrattuale» nella regola che risulta dal preteso « contratto collettivo», elaborato e imposto d'autorità pubblica, senza il consenso dei privati che vi sono soggetti. L'errata definizione si deve attribuire a una pregiudiziale parlamentarista; cioè all'ossequio a quel dogma della legge formale in cui il tecnicismo giuridico tradusse il principio politico della « sovranità del Parlamento». Se non si riuscirà a rettificare siffatta falsa opinione sulla natura del «contratto collettivo» non sarà possibile nemmeno affrontare il problema di una definizione dell'ordinanza corporativa e quello di una riforma dell'istituzione parlamentare con la speranza di soddisfacenti risultati.

Più tardi, con la legge n. 266 del 1930 sulla riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, si ammise che le singole Associazioni legalmente riconosciute possano procedere al regolamento congiuntivo anche di « rapporti collettivi economici », cioè di rapporti che eccedono la materia del lavoro subordinato, fra i singoli appartenenti alle categorie professionali, sotto la condizione di sottoporre tali accordi alla ratifica del Consiglio Nazionale delle Corporazioni (art. 12, 3 aprile legge cit.). In tal modo il cosidetto « contratto-tipo » escogitato nel sistema della libertà sindacale per imprimere un certo ordine alle transazioni economiche è venuto a rientrare nell'attività pubblica delle Associazioni sindacali fasciste. Intanto si elaborava quella che fu la legge 3 aprile 1933, n. 437, per cui la disciplina giuridica del contratto collettivo veniva estesa ai capitolati, alle convenzioni, ai patti e agli accordi diretti a regolare i rapporti di compartecipazione, di mezzadria, di partitanza dell'agricoltura.

In definitiva, la funzione normativa propria delle Associazioni sindacali in sede di « regolamento congiuntivo » si trovò ad essere estesa a tutte le esigenze di organizzazione dell'azienda economica, sempre in sede di regolamenti congiuntivi per « accordo » tra determinate Associazioni sindacali. E poichè nell'esercizio di tale attività normativa le singole Associazioni non sono soggette a controlli di merito in sede amministrativa, si deve riconoscere in proposito una condizione di autonomia funzionale; autonomia la quale, trattandosi del contratto collettivo di lavoro, è confermata dalla potestà concessa alle Associazioni medesime di ricorrere al Magistrato del lavoro per la costituzione giurisdizionale del regolamento, in caso di loro dissenso.

Soltanto per rispetto alle esigenze della gerarchia sindacale si è ammesso che gli statuti delle Associazioni di grado superiore

possano stabilire che i contratti collettivi stipulati dalle associazioni aderenti debbano essere da quelle preventivamente autorizzati (art. 50 del r. d. n. 1100 del 1926).

β) *Attribuzioni di carattere amministrativo*

Accanto ai poteri di ordine esterno, interessanti la condizione giuridica degli appartenenti alla categoria, soci o non soci per cui le Associazioni sindacali sono riconosciute, ad esse competono potestà di ordine interno le quali riflettono:

1° la propria organizzazione funzionale. E quindi sia l'assetto degli « organi diretti » propri dell'istituzione stessa, sia quello delle istituzioni sussidiarie, come scuole professionali, istituti di assistenza economica e di educazione morale e nazionale che dalle Associazioni sindacali possono essere promossi nei termini di cui all'art. 4 della legge 1926. E quindi pure la disciplina dei soci e quella delle Associazioni aderenti, trattandosi di associazioni di grado superiore.

2° l'amministrazione dei mezzi personali; cioè degli impiegati (art. 17 del r. d. 1926) o dei mezzi patrimoniali (art. 18 id. id.) di cui esse dispongono per il conseguimento dei propri fini. E tra l'altro la determinazione dei «contributi», autorizzati dalla legge n. 563 del 1926 e dalle numerose norme legislative intervenute in seguito sull'argomento e presentemente distinti nei tre titoli di contributi legali, contributi integrativi e contributi associativi o volontari.

γ) *Attribuzioni di carattere rappresentativo*

L'art. 5 della legge del 1926 ha stabilito: « Solo le Associazioni legalmente riconosciute possono designare i rappresentanti dei datori o prenditori di lavoro in tutti i consigli enti o

organi in cui tale rappresentanza sia prevista dalle leggi e dai regolamenti ». L'elemento professionale infatti è utilizzato largamente nel sistema del nuovo diritto pubblico per la composizione, almeno parziale, di alcuni organi di istituzioni generali o particolari e sopratutto delle istituzioni amministrative. È però aberrante la tesi che tale partecipazione vuole assumere quale nuovo tipo della rappresentanza pubblica, cui dovrebbe ridursi la struttura di tutte le pubbliche istituzioni da ordinarsi secondo un esclusivo criterio professionale di formazione.

B) *LE CORPORAZIONI O ORGANI CORPORATIVI*

27. – Le fasi della riforma

La legge n. 563 del 1926, affermando il divieto del «sindacato misto», aveva appena accennato alla possibilità che le Associazioni sindacali di classe (datori di lavoro–lavoratori) fossero riunite mediante « organi di collegamento », con una superiore gerarchia comune (art. 3). Il r. d. n. 1130 del 1926 enunciò che « le Corporazioni, o organi centrali di collegamento, avrebbero riunito le Associazioni sindacali nazionali dei vari fattori della produzione per un determinato ramo della produzione o per una o più determinate categorie di imprese » (art. 42). Ed aggiunse che la « Corporazione costituisce un organo dell'amministrazione dello Stato » (art. 43). Le attribuzioni previste erano quelle di « conciliare le controversie tra gli enti collegati e di emanare le norme previste dall'art. 10 della legge 3 aprile 1926 », oltre che istituire gli uffici di collocamento e di regolare il tirocinio o garzonato (art. 44).

Fino a questo momento nella definizione della competenza degli organi corporativi non si usciva dall'ambito dei rapporti di lavoro ed è ben difficile stabilire il concetto organizzativo

cui il disegno si ispirava. Fu la Carta del lavoro (§ VI) a dichiarare che le « corporazioni costituiscono l'organizzazione unitaria delle forze della produzione »; soggiungendo che in tale qualità « possono dettare norme obbligatorie sulla disciplina dei rapporti del lavoro o anche sul coordinamento della produzione, tutte le volte che ne abbiano avuto i necessari poteri dalle associazioni collegate ».

In tali termini, rispetto alla disciplina giuridica dei rapporti economici, oltre quelli di lavoro subordinato, si sarebbe dovuto riconoscere più che un'autonomia funzionale, una vera e propria riserva di « autogoverno » a favore delle Associazioni sindacali.

Ma lo svolgimento in avanti del sistema era inevitabile. La legge n. 266 del 20 marzo 1930 sulla « riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni » (C. N. d. C.) fu dominata dal preconcetto di concludere a una specie di parlamento sindacale, anzichè a una definizione dell'istituto corporativo. Tuttavia essa si determinò ad ammettere non solo la possibilità degli « accordi pel regolamento congiuntivo di rapporti economici » tra le Associazioni sindacali, nei termini esaminati al numero precedente, ma anche autorizzò da parte dello stesso Consiglio la « formazione di norme per il coordinamento delle varie discipline dei rapporti di lavoro stabilite ai sensi della legge del 1926 o dell'attività assistenziale esercitata dalle associazioni, o per il regolamento dei rapporti economici collettivi tra le varie categorie della produzione » (art. 12).

Però la legge ora indicata, nella struttura macchinosa che essa veniva ad assegnare al C. N. d. C., che essa presentava invece come un complesso di organi diversi, si astenne dal prevedere la figura della Corporazione. Sicchè con decreto 27 gennaio 1931 del C. d. G., le attribuzioni e i poteri propri della Corporazione furono conferiti alle sezioni e sottosezioni del C. N. d. C., le quali però non ne fecero alcun uso.

Soltanto con la legge costituzionale n. 163 del 5 febbraio 1934 sulla « costituzione e funzione delle Corporazioni », si fissarono le linee per la formazione di organi corporativi preposti al collegamento funzionale delle Associazioni sindacali, sotto il duplice profilo di « Corporazioni per ciclo produttivo » e di « Corporazioni per ramo di produzione ». All'effetto si è stabilito che le Corporazioni « sono istituite con decreto del C. d. G. su proposta del Ministero per le corporazioni, sentito il Comitato Corporativo Centrale » (art. 1). Il decreto istitutivo determina di quanti membri debba essere formato il consiglio delle corporazioni e quanti di essi debbano essere designati da ciascuna delle Associazioni collegate (art. 3). La presidenza di ciascuna Corporazione è affidata ad un Ministro, o Sottosegretario di Stato, oppure al Segretario del P. N. F. (art. 2). Possono dividersi in sezioni e la loro azione può essere integrata da speciali « comitati corporativi » per ogni singolo prodotto economico da formarsi volta per volta (art. 4 e 6). A termini della legge in esame (art. 8) « oltre a esercitare le attribuzioni e i poteri di cui alla legge 3 aprile 1926, n. 163, e al decreto 1° luglio 1926, n. 130, la Corporazione elabora le norme per il regolamento collettivo dei rapporti economici e per la disciplina unitaria della produzione ». Le norme « elaborate » dalle Corporazioni avrebbero dovuto essere sottoposte all'approvazione dell'assemblea generale del Consiglio Nazionale delle Corporazioni; il quale pertanto avrebbe assunto il carattere di organo deliberante in sede di assemblea e « diventano obbligatorie quando siano pubblicate con decreto del C. d. G., da inserire nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno » (art. 12).

Per fortuna successivi provvedimenti, se anche in modo non impeccabile, dal punto di vista tecnico e piuttosto indiretto, per ciò che si attiene all'immissione degli elementi del P. N. F.,

hanno risolto il problema di dare una struttura all'organo corporativo in cui l'elemento politico abbia la necessaria preminenza e il problema di stabilire una procedura per la formazione del tipo di norma che la legge del 1926 aveva indicato col nome di « ordinanza corporativa » più consentanea alle esigenze specializzate e gerarchiche della relativa funzione.

Al primo effetto dai decreti costitutivi delle singole Corporazioni si è prescritto che in ciascuna corporazione prendano parte tra gli elementi rappresentativi delle categorie professionali, tre designati dal P. N. F.; all'uno dei quali ricade l'ufficio di vice-presidente. Al secondo effetto si è trasferita al Comitato Corporativo centrale, che era uno dei troppi organi previsti dalla riforma del 1930, qualunque potestà che la legge del 1930 e quella del 1934 avevano attribuito a tutti gli altri organi, e quindi anche all'assemblea del C. N. d. C., «previa autorizzazione del C. d. G.» (art. 1 del r. d. l. n. 441 del 1934). Col r. d. n. 2101 del medesimo anno il Comitato Corporativo venne riformato, di conseguenza, in un consiglio presieduto dal C. d. G., e composto dei vice presidenti delle singole Corporazioni e di altri elementi designati all'infuori del criterio della rappresentanza professionale; sempre in un numero circoscritto di membri, sì da togliere ad esso, in ogni modo, la possibilità di assumere il comportamento di un'« assemblea rappresentativa ».

Le Corporazioni costituite, con vari decreti del C. d. G., nel maggio e nel giugno 1934, sono in numero di 22; rispettivamente per i cicli produttivi agricolo, industriale e servizi vari.

L'elenco è il seguente:

1) cereali; 2) orto-floro-frutticultura; 3) viti-vinicoltura; 4) olearia; 5) bietole e zucchero; 6) zootecnia e pesca; 7) legno; 8) prodotti tessili; 9) metallurgia meccanica; 10) industrie elettriche; 11) abbigliamento; 12) carta e stampa; 13) costruzioni edili; 14) acqua, gas, elettricità; 15) industrie estrattive; 16) vetro

e ceramica; 17) previdenza e credito; 18) professioni e arti; 19) mare e aria; 20) comunicazioni interne; 21) spettacolo; 22) ospitalità.

28. – I caratteri dell' Istituto

Sotto l'aspetto formale, la « Corporazione », quale emerge dal lungo processo legislativo avanti indicato, non rispecchia affatto il tipo di un « organismo sociale », di una massa di uomini, come implicherebbe la parola. È un semplice organo, in senso giuridico, dell' O. S. C. il quale, secondo la parola del DUCE: « attua la disciplina integrale, organica e unitaria della forza produttiva, in vista dello sviluppo della ricchezza, della potenza e del benessere del popolo italiano » (13 dicembre 1933).

Essa non è nemmeno un' istituzione pubblica, nel senso qui asserito, ma un organo collegiale, di composizione mista fra elementi propri alle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, al P. N. F. e alle istituzioni amministrative. Il DUCE, nell'ordine del giorno alla sessione del 1933 al C. N. d. C. si era espresso: « lo stato maggiore della Corporazione deve comprendere i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, del credito, del capitale, del lavoro, delle scienze ».

Il suo compito funzionale è deliberativo, in sede normativa, conciliativa o consultiva. Nel primo caso si tratta di fondere in un atto unico, indicato come « ordinanza corporativa », i risultati delle potestà normative che le Associazioni sindacali possono congiuntivamente esercitare tra le rispettive categorie in sede di « contratto collettivo » e di « regolamento di rapporti collettivi economici ». Mediante la Corporazione l'azione frammentaria dell'accordo bilaterale, inevitabilmente circoscritta all'obbiettivo della « distribuzione » della ricchezza tra

due categorie, si eleva a un concetto più pieno di organizzazione che comprende molteplici categorie, avendo per dato fondamentale il «grande ramo di produzione» e pertanto assurge a un risultato dinamico, come è quello della «produzione». Si può a quest'atto riferire anche il nome di «legge», però avvertendo, come fra poco sarà meglio precisato, che esso ha caratteri molto diversi da quelli della legge propria all'attività del Parlamento (legge economica) e comunque però che esso ha il valore di una «norma giuridica».

Naturalmente la ripartizione delle materie da cui sono denominate le singole Corporazioni non è, e non potrebbe essere, che empirica. Le esigenze di organizzazione del processo economico sono, non solo infinite nella specie, ma anche variabili e rapidamente variabili nel tempo. In definitiva, il processo produttivo è « nazionalmente unitario », giusta la dichiarazione della Carta del lavoro; così sotto il punto di vista etico-politico, come sotto quello tecnico-economico.

A ben guardare, si sarebbe anche potuto prescindere da un rigido incasellamento delle categorie in tipi di corporazione prefissi, quale risulta dal disegno adottato. Cioè, si sarebbe potuto seguire il criterio della « corporazione mobile », convocata volta per volta per provvedere su un problema determinato e con la composizione richiesta dalle particolari condizioni del problema stesso.

Il criterio della «corporazione fissa» ha qualche inconveniente, come lo dimostra la pratica. Prima di tutto quello di creare un sistema pesante di organi e di funzioni, quando il primo requisito dovrebbe essere la flessibilità. In secondo luogo quello di indurre nell'errore che si tratti di giungere ad una «amministrazione economica», cioè a una gestione del ramo di produzione da parte di ciascuna corporazione, nel qual senso si è parlato da qualcuno di una « burocrazia corporativa » da

istituire; quando la ragione di essere dell'istituto è esclusivamente politica e giuridica e si esprime nella determinazione delle regole di condotta dell'iniziativa privata al di sopra del contratto individuale.

Le Corporazioni, oltre alla potestà normativa, come si è visto, hanno anche potestà consultiva delle istituzioni amministrative e conciliativa delle vertenze tra le associazioni, ma tali compiti sono tutti in funzione e dell'iniziativa privata nella produzione e dell'autonomia funzionale delle Associazioni sindacali. Non vi è alcuna incompatibilità tra le Corporazioni e le Associazioni sindacali; chè anzi quelle sono il potenziamento di queste. Al proposito il DUCE all'assemblea del C. N. d. C. del 1933 ha detto: « Bisogna annullare ogni residuale prevenzione contro il sindacato: esso non dev'essere svuotato di quelle che sono le sue funzioni essenziali ». E la legge del 1934 ha stabilito: « Le Associazioni collegate da una Corporazione diventano autonome nel campo sindacale » (art. 7).

In rapporto al valore unitario del complesso della produzione anche la competenza delle singole Corporazioni dev'essere coordinata, per condurla a un risultato unico. E ciò spetta al « Comitato Corporativo Centrale », organo di struttura politica, all'immediata dipendenza della funzione direttiva di governo esercitata dal C. d. G. nella sua precisa qualifica istituzionale di capo di tutto l'O. S. C. Al Comitato Corporativo Centrale l'art. 2 del r. d. l. n. 441 del 1934 ha infatti attribuito potestà di emenda e di ratifica per ciò che si astiene ai provvedimenti deliberati dalle Corporazioni.

Purtroppo, la tecnica legislativa sull'argomento delle corporazioni, e in particolare su quello delle funzioni normative delle corporazioni non è riuscita ancora esauriente.

Alla luce dei vecchi concetti dottrinari non si potrà mai identificare la vera natura della funzione normativa propria

della Corporazione, nè quindi ordinarne la procedura e definire il valore dell'atto giuridico che la esprime. Alcune sezioni del C. N. d. C. avevano proposto che « si proceda a una riforma costituzionale la quale conferisca al C. N. d. C. la piena potestà legislativa in materia economica e sociale ». Al che si volle opporre il superato argomento che: « Il potere legislativo è per sua natura unico ». E veramente nel quadro del vecchio diritto non vi è via di uscita. O il C. N. d. C. diventa la « Camera dei deputati », e non vi ha riforma parlamentare se non nel nome, o si riduce a un organo consultivo dell'amministrazione pubblica; nell'uno o nell'altro caso scompare la figura della Corporazione.

La quale, giova ripeterlo, va ritenuta invece l'organo nuovissimo ed essenziale di un sistema di decentramento della funzione legislativa, in quanto la Corporazione esplica il suo compito nell'emanazione non di « norme generali », fisse, uniformi, assolute, astratte, come sono le norme della « legge formale », con valore esteso a tutta la popolazione dello Stato, per determinare lo statuto civile (*status*) dei cittadini e l'organizzazione dei grandi servizi pubblici, ma di norme valevoli nell'ambito dei rapporti corrispettivi tra i singoli che esercitano determinate attività professionali e quindi con efficacia limitata dal criterio della categoria e del ramo di produzione e facilmente revocabili o modificabili secondo le nuove situazioni dell'ambiente.

In tali termini, la « ordinanza corporativa », che il r. d. n. 1130 del 1926 (art. 57) aveva equiparato nel suo valore al « contratto collettivo », è, come il contratto collettivo e l'accordo economico, un tipo di norma giuridica (legge, in senso sostanziale), specializzato per il criterio della sua materia professionale (rapporti di categoria).

Orbene, tale tipo di norma non va considerato, come erroneamente lo considerano alcuni, una sottrazione alla funzione

legislativa tradizionale del Parlamento, sì bene un accrescimento della competenza delle volontà pubbliche, o, come anche si dice, dello Stato, in una sfera prima rimessa alla volontà privata. E, infatti, dall'ordine individualista, in ossequio al canone della libertà economica, l'organizzazione della produzione era abbandonata esclusivamente al contratto individuale nel quadro dei codici di diritto privato. Il Duce ha avvertito che nella fase liberale «l'economia in tutte le sue manifestazioni è delimitata solo dal codice penale e dal codice di commercio». Qualche tentativo si era fatto nella fase della social-democrazia colla legislazione sociale anche per limitare la libertà di contratto. Ma furono tentativi parziali con risultato non buono; perchè la forma rigida e solenne della legge generale non soddisfa le esigenze disciplinative di una materia specializzata e, in perpetua mutazione nel tempo e nello spazio, come è quella della produzione. Ne è esempio la prova fatta dal r. d. l. n. 1825 del 1924, sul contratto di impiego privato, riproduzione del r. d. luogotenenziale n. 112 del 1919, tuttavia in vigore con notevole turbamento della funzione organizzatrice dei contratti collettivi di lavoro.

Donde è da riconoscere che l'«ordinanza corporativa» è un tipo rivoluzionario di legislazione, caratteristico dell'ordine nazionale dell'economia, che sta tra la legge formale e il contratto privato; che si sostituisce in gran parte al contratto privato e che occorre attribuire a organi suoi propri e organizzare con criteri suoi propri, così in rapporto al contratto come in rapporto alla legge propriamente detta, in vista della particolare materia che essa deve disciplinare. Ricorre al riguardo il principio già illustrato della pluralità delle fonti e quello della gerarchia delle fonti colla base nella autorità della legge costituzionale. E occorre l'avvertenza che la Corporazione, colla sua potestà, non potrebbe disciplinare tutti

gli aspetti del processo produttivo, dovendo essere integrate le sue norme dalla legislazione generale per i provvedimenti relativi al credito alle dogane, alle sovvenzioni, alle imposizioni, alle comunicazioni, ecc., giusto quanto si è esposto avanti.

Lo svolgimento legislativo dell' O. S. C. oggi si è arrestato a questo punto. L'attività pratica delle Corporazioni in corso di convocazione è stata fino ad oggi appena consultiva. In linea normativa solo si è avuto qualche caso di accordo tra le Associazioni sindacali per il regolamento di rapporti economici collettivi.

Comunque il DUCE ha assicurato: « Molte speranze in questi tempi di universale confusione, di acuta miseria e di forte tensione politica accompagnano e non solo in Italia il sorgere delle corporazioni. Tali speranze non debbono andare e non andranno deluse. Si può contare sulla volontà e sulla fede degli uomini, ma più ancora sulla forza dei principî che dal lontano 1919 guidano verso il futuro la Rivoluzione delle Camicie nere ».

CAPITOLO IV

LE ISTITUZIONI AMMINISTRATIVE

29. – L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

DALLA dottrina della divisione dei poteri nella nozione di « potere esecutivo » si comprendeva così l'attività di governo, che ha valore direttivo, come l'attività amministrativa, che è volta a attuare il diritto, creato dagli organi pubblici, investiti di funzione normativa e a disimpegnare i servizi pubblici nello Stato, e sola risponde, quindi, al concetto dell'esecuzione.

Per la dottrina del nuovo diritto pubblico è consentita invece una più esatta visione della funzione amministrativa, la quale si esplica tipicamente nella figura dell'atto amministrativo concreto (ordine–provvedimento), proprio delle istituzioni amministrative, che nel loro complesso costituiscono l' « ordinamento amministrativo » dello Stato.

Queste istituzioni hanno per caratteristica di formazione:

a) di essere composte non più di elementi a titolo onorario, come le istituzioni popolari, ma di elementi a titolo di occupazione professionale, almeno di regola, che si indicano quali dipendenti pubblici, oppure di elementi assunti a titolo di prestazioni coattive, specie trattandosi delle istituzioni militari;

b) di ricavare i propri mezzi materiali esclusivamente da espropriazioni o contribuzioni imposte alle generalità dei cittadini, o agli utenti dei servizi pubblici in corrispettivo dell'uso.

Le istituzioni amministrative provvedono a procacciarsi i mezzi di azione, tra l'altro, mediante gli « ordini di leva » sulla base delle leggi sul reclutamento e per l'ordinamento delle forze armate, e mediante gli « ordini di finanza » sulla base della legge di bilancio e delle leggi speciali tributarie e col procedimento di espropriazione per pubblica utilità.

La figura del dipendente pubblico comprende quindi anche l'impiegato pubblico che è dotato di uno stato giuridico e di

uno stato economico, i quali ne determinano la «carriera», trattandosi di persone che obbligano volontariamente la loro attività sotto determinate condizioni di trattamento, e fanno della loro occupazione un mezzo di sostentamento personale.

Alla figura dell'impiegato si giustappone quella del funzionario pubblico che in qualche caso ha carattere onorario, ma per lo più è un impiegato pubblico. La differenza sta nella circostanza che il funzionario pubblico è un organo di potestà pubblica, nel senso che la sua volontà rileva come volontà pubblica (organo pubblico) nell'esplicazione dei diversi atti giuridici considerati dal diritto amministrativo.

Invece l'impiegato non è che uno strumento dell'organo di cui costituisce il complesso materiale, insieme alla dotazione patrimoniale, costituita nei modi sopraindicati e giuridicamente organizzata o in un fondo comune (Erario pubblico) o in patrimoni distinti per le istituzioni dotate di personalità giuridica. L'impiegato pubblico versa in un rapporto di dipendenza gerarchica, qualificato in quello della gerarchia burocratica e assicurato da un sistema disciplinare e da una responsabilità amministrativa, penale e civile.

Nella crisi dello « Stato Moderno » il processo dell'autodifesa dei gruppi, coll'abbandono di ogni disciplina civile, si era esteso anche agli impiegati pubblici. E si ebbe il triste fenomeno del « sindacalismo dei funzionari ». Invece nel sistema fascista si vuol riferire all'impiego pubblico il carattere di una missione qualificata nel servizio dello Stato. Il DUCE ha voluto affermare il suo orgoglio di essere il «primo fra gli impiegati dello Stato».

Uno dei primi provvedimenti del nuovo regime fu quello sull'« ordinamento gerarchico degli impiegati civili con il r. d. 21 novembre 1923, n. 2480, successivamente completato. Dal punto di vista disciplinare fu imposto il divieto di

appartenere a partiti o associazioni la cui attività non si concilii coi doveri dell'ufficio. E di poi col r. d. 6 gennaio 1927, essendo avvenuto lo scioglimento di tutti gli altri partiti politici, si è prevista la dispensa dell'impiegato che si ponga in condizioni di incompatibilità colle direttive generali politiche del governo. La riforma sindacale del 1926, pur vietando l'associazione sindacale, ammise per i dipendenti pubblici, fatte alcune eccezioni per i militari o per i funzionari per quelli addetti ai servizi di più spiccato carattere politico (Esteri, Colonie, Interni, Giustizia), che essi potessero associarsi a fini di cultura e di assistenza morale e materiale (art. 11 della legge 92 seg. del Regio decreto). In seguito le «associazioni autorizzate dei pubblici dipendenti» furono poste alla dipendenza del P. N. F., nel qual modo si determinò meglio il loro obbiettivo di educazione e di assistenza nel quadro della fondamentale istituzione morale del nuovo sistema.

Nella dottrina dell'ordine individualistico le istituzioni amministrative venivano distinte nelle due categorie:

a) dell'amministrazione diretta, che erano poste all'immediata dipendenza di un Ministro;

b) dell'amministrazione indiretta, o autarchica, che sarebbero state caratterizzate da una propria e distinta gerarchia, per cui la loro dipendenza dal Ministro risulterebbe appena mediata.

Come si è già accennato, l'autarchia era poi presentata nei termini di un diritto soggettivo dell'«ente», cui attribuivasi la figura di una «amministrazione indiretta». Senza oltre insistere sull'argomento, bisogna ripetere che la nozione di «enti autarchici», contrapposti allo Stato e dotati di un proprio diritto pubblico di autarchia, in analogia al diritto di libertà dell'individuo, non è ricevibile nel nuovo diritto, stabilito sul principio della subordinazione. Essa si spiega storicamente con la pregiudiziale delle «libertà locali». Queste avrebbero dovuto

completare il sistema delle guarentigie dei diritti dell'uomo risultanti dalla divisione costituzionale dei poteri. In tal senso si parlò di una « organizzazione autarchica » contrapposta all'« organizzazione costituzionale » e di « autogoverno degli interessati », nonchè, nella letteratura francese, addirittura di un *pouvoir municipal.*

La rivoluzione fascista trovò in Italia che l'autarchia dei comuni e delle provincie, volgendosi contro l'indirizzo del governo centrale, segnava vere e proprie usurpazioni di sovranità. A un dipresso la rivoluzione nazionale-socialista in Germania si è trovata di fronte al problema degli « Stati particolari » che ha trasformato in *Länder*. Il concetto delle « libertà locali », comunque travasato negli schemi del tecnicismo giuridico, è incompatibile con un sistema accentrato e gerarchico, come è quello dell'ordinamento fascista del governo e in genere di un ordine nazionale. Le prime misure furono dirette, quindi, a saldare, il più strettamente possibile, le amministrazioni locali alle amministrazioni centrali.

In linea teorica, una volta esclusa la nozione di una « personalità giuridica dello Stato », cade anche la possibilità di concepire qualsiasi altra personalità in antitesi ad essa. Per il Fascismo « tutto ciò che è pubblico è statale ». E questo principio vale così nell'ambito della organizzazione degli interessi economici, cui è preposto l'O. S. C., come in quello degli interessi propriamente amministrativi considerati dall'ordinamento amministrativo.

Si può aggiungere che la figura dell'autarchia era già pericolosa concettualmente quando si trattava appena dei cosidetti enti territoriali (provincie o comuni) e delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Se si dovesse applicare, come vorrebbero applicarla i tradizionalisti, alle nuove formazioni, così delle istituzioni popolari del P. N. F. e dell' O. S. C. come delle più

grandi amministrazioni sociali create dal Fascismo, essa diventerebbe addirittura assurda. L'unità dello Stato è insidiata così dal moderno federalismo territoriale, che in qualche paese ancora, ad esempio in Ispagna, rappresenta una minaccia come, e più, dal federalismo sindacale o dal federalismo politico.

In luogo dell'autarchia e di un diritto pubblico di autarchia concetti che suppongono l'esistenza di interessi pubblici propri ad « enti » diversi dallo Stato, come interessi particolari di essi enti, occorre dunque ravvisare nelle formazioni amministrative particolari semplici situazioni di decentramento dei servizi e di autonomia funzionale proprie all'ordinamento delle relative istituzioni pubbliche.

30. – Il Primo Ministro e il Consiglio dei Ministri

L'ordinamento amministrativo è ridotto ad unità in sede di coordinamento gerarchico dal Primo Ministro e dall'organo denominato Consiglio dei Ministri, in merito al quale non si sono ancora abbastanza precisate le idee dei pubblicisti.

Si è detto avanti che la legge n. 2263 del 1925 sulle attribuzioni e prerogative del C. d. G. ha ridotto la posizione dei Ministri all'aspetto amministrativo, poichè ha concentrato le attribuzioni politiche relative nella figura del C. d. G. A questo essa ha assegnato, però, oltre alla specifica competenza agli effetti della funzione direttiva di governo, anche una posizione speciale qualificata col nome di « Primo Ministro » e rilevante nei confronti dei singoli Ministri, nella sede del cosidetto « Consiglio dei Ministri ».

Veramente, agli effetti dell'azione amministrativa, continua a sussistere nel nostro ordinamento un ufficio della « Presidenza del Consiglio », al quale è proposto un Sottosegretario di Stato. Sulle attribuzioni di questo ufficio non vi è ancora un

preciso regolamento. In sostanza nel sistema del governo fascista l'azione dei Ministri dovrebbe intendersi di regola una azione che si svolge distinta, come avveniva nel sistema del primo Impero napoleonico. In quello l'ufficio della «Segreteria di Stato» distribuiva il lavoro ai Ministri e dava l'unità agli sforzi dei singoli titolari di dicastero, pur essendo esclusa qualsiasi figura di «Ministero» o di «Gabinetto», nel senso dato di poi alla parola. Nell'ordinamento fascista la coordinazione dell'attività dei Ministri si compie invece nel seno del Consiglio dei Ministri. La quale condizione è spiegabile, appunto, col semplice carattere amministrativo delle funzioni proprie dei Ministri. Soltanto la circostanza che la legislazione sia oramai abitualmente esplicata con decreto reale (decreto-legge), in attesa della riforma dell'organo legislativo, conferisce al Consiglio dei Ministri una importanza fondamentale, se anche transitoria, pure nell'ordine delle funzioni legislative.

Alle dirette dipendenze del Primo Ministro, in rapporto alla funzione direttiva specifica che egli esercita rispetto all'ordinamento amministrativo, stanno alcuni organi qualificati dalla loro competenza.

Si tratta di organi dotati di una competenza generale, oppure di una competenza specializzata.

I primi sono il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e l'Avvocatura dello Stato.

a) Il CONSIGLIO DI STATO è un organo consultivo e giurisdizionale. Esso è l'organo di consulenza di tutti i Ministri e del Primo Ministro in materia amministrativa, a quella guisa che il G. C. d. F. è un organo di consulenza del C. d. G. in materia politica. Il suo parere è obbligatorio in materia di regolamenti generali di pubblica amministrazione e in materia di testi unici di leggi o regolamenti. È facoltativo in ogni altro caso. Le attribuzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato

hanno grande importanza ai fini della cosidetta giustizia amministrativa, nei rapporti tra i privati e gli organi pubblici. Si può pensare anche a una estensione della competenza in materia nella sfera dei rapporti corrispettivi tra organi pubblici; il che sarebbe conforme al concetto oggettivo della legalità professata dal Fascismo. Riguardo alla giustizia amministrativa il DUCE nel 1928 aveva dichiarato: «Desidero affermare nettamente che intendiamo restituire in integro la funzione consultiva e correttiva del Consiglio di Stato per l'attuazione di una più rigorosa giustizia in tutti i rami della pubblica amministrazione».

b) La CORTE DEI CONTI è il principale organo di controllo per l'amministrazione della finanza pubblica. Tale controllo è esercitato in via preventiva su tutti gli atti delle pubbliche amministrazioni dirette, anche se espressi nella forma di un decreto reale, di cui essa può rifiutare la registrazione, e su certi contratti delle amministrazioni pubbliche. La Corte inoltre esercita una specie di vigilanza su tutte le riscossioni e i pagamenti che si fanno tra i pubblici agenti e sui conti pubblici. Essa pure ha attribuzioni «giurisdizionali», le quali riguardano la «responsabilità contabile» di coloro che hanno maneggio di pubblico denaro e le controversie sulle pensioni. Il DUCE ha definito il compito della Corte dei Conti: «La chiarezza e la precisione dei conti, l'assoluta regolarità delle scritture contabili e sopratutto la gelosa amministrazione del pubblico denaro sono direttive antiche e immutabili del governo fascista, consapevole che gli Stati non hanno prestigio o credito, nè arrivano alla potenza, senza una saggia scrupolosa gestione della loro fortuna».

c) L'AVVOCATURA DELLO STATO, già chiamata Avvocatura Erariale, ha ricevuto il compito della difesa degli interessi patrimoniali non solo per le amministrazioni dirette dello

Stato ma anche facoltativamente per le amministrazioni indirette. Essa è stata riordinata col testo unico n. 1611 del 1933.

Organi con competenza specializzata alle dipendenze del C. d. G. in quanto Primo Ministro, sono: L'Istituto Centrale di statistica del Regno; un Servizio speciale riservato, il Commissariato per l'emigrazione e la colonizzazione interna; la Commissione consultiva per la partecipazione dell'Italia ai congressi internazionali. Con r. d. 29-XII-1935 alle dipendenze del Primo Ministro è stato posto un « Sottosegretario per gli scambi e le valute », con attribuzioni inerenti alla difesa dell'economia nazionale nei rapporti internazionali del commercio.

31. – Le istituzioni amministrative generali

In coerenza alla concezione totalitaria dello Stato-popolo nella nuova dottrina, occorre sostituire alla classificazione scientifica tradizionale degli « enti pubblici » (Stato, Enti autarchici), sotto il punto di vista amministrativo, quella di « istituzioni generali » e « istituzioni particolari ».

Le prime sono qualificate dal disimpegno dei servizi che interessano la popolazione dello Stato nel suo complesso e quindi hanno valore nazionale, nel senso geografico della parola. Esse sono organizzate sia in organi centrali (amministrazioni centrali), sia in organi locali o periferici (amministrazioni locali).

Fondamentale importanza tra le prime hanno i Ministeri o Dicasteri, per cui s'intende l'insieme degli uffici pubblici di una amministrazione attiva che risiedono nella capitale dello Stato e hanno per titolare un Ministro.

I Ministri sono nominati e revocati dal Re, su proposta del C. d. G. Essi sono i capi dell'amministrazione pubblica cui è preposto il rispettivo Dicastero o Ministero. Alle dipendenze del Ministro stanno uno o più Sottosegretari di Stato. Costoro,

la qualifica dei quali appare impropria alla stregua delle considerazioni premesse, sono pur nominati dal Re, su proposta del Primo Ministro; ma non hanno attribuzioni proprie stabilite per legge. Essi esercitano le attribuzioni che vengono loro delegate dal Ministro, con apposito regolamento interno.

Il numero e l'ordinamento (costituzione e attribuzioni) dei Ministeri è stabilito con decreto reale (art. 3 r. d. l. n. 2263 del 1925). Ciascun Ministero ha un proprio consiglio di amministrazione per i provvedimenti disciplinari concernenti il personale. Ed ha anche organi consultivi speciali. L'ordinamento dei Ministeri è di origine francese ed è necessariamente variabile nel numero e nel tipo e nelle competenze dei singoli Dicasteri col mutare delle condizioni di ambiente.

Presentemente i Ministeri sono in numero di 12:

1. Il Ministero degli Esteri, tratta tutti gli affari che richiedono rapporti e intese con gli altri Stati ed ha per organi le ambasciate e i consolati. Da esso dipendono le scuole italiane all'estero e i servizi dell'emigrazione.

2. Il Ministero dell' Interno ha quali obbiettivi la tutela dell'ordine e della sanità pubblica, nonchè il disbrigo degli affari di culto. Suoi organi distaccati nelle provincie sono i Prefetti e i Podestà dei comuni, i quali secondi sono anche capi della istituzione comunale.

Alle sue dipendenze sta l'autorità di pubblica sicurezza, la quale è provinciale o locale e per le sue attribuzioni dispone dell'arma dei Reali Carabinieri, del corpo degli agenti di P. S., della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale e all'occorrenza anche dei reparti dell'esercito e delle altre forze armate.

3. Il Ministero delle Colonie dirige l'amministrazione dei possedimenti fuori del territorio nazionale e la sua competenza non è delimitata per materia, come accade per gli altri

Ministeri; perchè, rispetto ai territori amministrati, concentra le attribuzioni di tutti i Ministeri.

4. Il MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, dirige soltanto dal punto di vista amministrativo gli uffici giudiziari del Regno; provvede sulle istanze di grazia ed ha alle sue dipendenze gli istituti di prevenzione e di pena. Il Ministro della Giustizia è anche il « Guardasigilli » del Regno.

5. Il MINISTERO DELLE FINANZE amministra le entrate e le spese dello Stato. E quindi anche comprende i servizi che prima formavano un ministero a parte, col nome di « Ministero del Tesoro ». Ha per organi locali le Intendenze di finanza e in subordine i Conservatori delle ipoteche, gli Ispettori del demanio, i Ricevitori del registro, i Direttori delle imposte, delle dogane e dei monopoli e del catasto. Da esso dipende la Guardia di finanza.

6. I MINISTERI RIUNITI DELLE FORZE ARMATE: Guerra, Marina, Aeronautica. Essi dirigono le istituzioni militari e provvedono il materiale a queste occorrente, per quello che concerne le armi sia di terra che di mare e dell'aria.

7. Il MINISTERO DELL'EDUCAZIONE NAZIONALE, già chiamato della Pubblica Istruzione, dirige tutte le scuole, elementari, medie, superiori e presiede anche alla educazione fisica. Ha quali organi i Provveditorati agli studi. Ne dipendono le biblioteche, i musei e le gallerie, gli scavi, gli uffici di tutela delle opere d'arte, gli istituti superiori per le industrie artistiche, le scuole superiori di architettura, i conservatori musicali, la Regia scuola di recitazione, l'Opera Nazionale Balilla.

8. Il MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI dirige i servizi relativi alla viabilità, all'edilizia, alle opere idrauliche, agli impianti idroelettrici. Ha quali organi locali gli uffici del Genio civile e in alcune regioni i Provveditorati e i Commissari per le acque.

9. Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. È preposto all'amministrazione degli interessi dell'agricoltura, delle foreste, della caccia, della pesca, delle casse rurali e delle opere di bonifica. Ne dipendono le cattedre ambulanti di agricoltura e la Milizia forestale.

10. Il Ministero delle Comunicazioni. Regola tutti i servizi relativi alle ferrovie dello Stato, alle poste, ai telegrafi, ai telefoni, alla radiotelegrafia, alla radiotelefonia e alla marina mercantile.

11. Il Ministero delle Corporazioni. Comprende tutti i servizi che guardano all'industria, alle miniere, al commercio, alla politica economica, al credito, alla proprietà intellettuale, al lavoro, e alla previdenza sociale. Inoltre esercita tutte le funzioni di organizzazione, di coordinazione e di controllo spettanti al governo in base alla legge del 1926 sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro. Disimpegna le funzioni della segreteria delle Corporazioni e del Comitato Corporativo Centrale. Ha quali organi locali gli « Ispettori corporativi » e da esso dipendono gli Uffici di collocamento nonchè gli Uffici dei Consigli provinciali dell'economia.

12. Il Ministero della Stampa e Propaganda, recentemente istituito, invigila sulla stampa, sul teatro, sul turismo, sulle manifestazioni artistiche e culturali, segue l'opinione pubblica per indirizzarla verso migliore comprensione della dottrina fascista. Ha alle sue dipendenze l'istituto L. U. C. E. e l'E. N. I. T.

A fianco dei Ministeri o Dicasteri esistono anche « Aziende » o « Amministrazioni autonome » che sono alle dirette dipendenze del Ministro ma posseggono una certa indipendenza funzionale e sopratutto patrimoniale. Tali: il Fondo per il Culto; l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato; l'Amministrazione postale telegrafica; l'Azienda Autonoma della strada, ecc.

32. – Le istituzioni amministrative particolari

Si intende con questa denominazione designare qualunque tipo di istituzione amministrativa che non faccia capo direttamente alla dipendenza di un Ministro. La dottrina tradizionale in materia si affatica intorno ai concetti del decentramento e alle figure della persona giuridica di diritto pubblico e dell'autarchia, come già si è rilevato. I testi legislativi, perturbati dalla suggestione delle tendenze scolastiche, ripetono e complicano la vecchia e già incerta nomenclatura.

Basta qui ritenere che il fenomeno dell'amministrazione pubblica particolare risponde allo scopo di organizzare l'adempimento di un servizio pubblico con mezzi provenienti dal « gruppo territoriale », oppure dal « gruppo sociale », che viene più direttamente interessato dal servizio stesso. E ciò si ottiene sia che si proceda per « imposizione », prelevando contributi obbligatori dalla popolazione di un determinato territorio; sia che si proceda per « tassazione » e cioè per contribuzione volontaria dei singoli che usano del servizio. Nei termini della nuova dottrina, pertanto, all'amministrazione particolare non corrisponde l'esistenza di soggetti giuridici particolari, cioè di « enti giuridici », quali storicamente venivano designati nei termini dell'art. 2 del codice civile: « I comuni, le provincie, gli istituti pubblici civili ed ecclesiastici, e in genere tutti i corpi morali legalmente riconosciuti ».

Pur troppo, anche il testo unico n. 383 del 1934 ha confermato tale nomenclatura dichiarando: « Il comune è corpo morale » (art. 38); « La provincia è corpo morale » (art. 111). E altre leggi hanno ripetuto la infondata classificazione di « enti pubblici, morali e parastatali » introdotta col r. d. l. 13 novembre 1924, n. 1825 sul contratto di impiego privato.

Dicasi, dunque, auspicando la rettifica del linguaggio legislativo, che rispetto alle istituzioni pubbliche particolari, si può riconoscere l'autonomia funzionale nel senso che, nell'esercizio delle loro potestà, gli organi di tali istituzioni pubbliche possiedono una sfera di autodeterminazione apprezzabile, per cui si presentano come centri indipendenti di volontà responsabili. L'autonomia materiale, poi, consiste nella disposizione da parte dell'istituzione pubblica di un proprio complesso patrimoniale (dotazione) che costituisce spesso una vera e propria fondazione, con personalità giuridica.

Si possono distinguere due tipi di istituzioni amministrative particolari:

A) Le Istituzioni territoriali. Esse sono qualificate dall'elemento del territorio come dato della loro competenza e della loro organizzazione. E si presentano in tre figure:

1. Il *Governatorato di Roma*. – Col r. d. l. n. 1949 del 1925, ora titolo VIII del nuovo testo unico delle legge comunale provinciale, si è dato un particolarissimo ordinamento al Comune di Roma, riconoscendo quello speciale carattere della « città capitale » che il precedente regime non aveva mai voluto ammettere per non ledere il principio della uguaglianza degli enti pubblici. Si tratta di un'istituzione amministrativa con proprio patrimonio, immediatamente soggetta alla vigilanza del Ministero dell'interno ed eretta in « Governatorato ». Il Governatore è nominato con decreto reale: è un funzionario dello Stato coi poteri che spettano al Podestà, ma non è sottoposto come questo ai controlli stabiliti dalla legge comunale provinciale. Alle sue dipendenze è un « Vice-governatore »; anch'esso funzionario di ruolo dell'amministrazione dell'interno. E vi è una « Consulta » che deve dare parere sul bilancio preventivo, sul conto consuntivo,

sull'applicazione dei tributi, sui piani regolatori e sull'assunzione dei servizi pubblici.

2. La *Provincia*. – Col nome si indica così una circoscrizione locale dell'amministrazione dell'interno, come una istituzione autonoma territoriale. Le funzioni delle Provincie sono assai scarse e circoscritte alla viabilità, all'istruzione secondaria e al mantenimento degli alienati mentali. La Provincia, in quanto circoscrizione amministrativa ha per capo il «Prefetto» assistito da un Consiglio di Prefettura e da una Giunta provinciale amministrativa. Quale istituzione particolare amministrativa essa ha un « Preside », assistito dai « Rettori », i quali sono nominati con decreto reale il primo, con decreti del Ministro dell'interno il secondo.

3. Il *Comune*. – Mentre sull'utilità della provincia quale istituzione particolare da tempo si sollevano dubbi, invece il Comune ha una lunga storia per cui lo si è potuto considerare perfino l'espressione iniziale del processo di formazione politica dal quale è poi emerso lo Stato territoriale.

L'anteriore ordinamento del Comune, nel Regno d'Italia, era stato imitato dal sistema amministrativo francese. I compiti del Comune erano e sono molteplici in materia di edilizia, viabilità, igiene, sanità, annona, anagrafe, comunicazioni, ecc. Si sa però che il Comune era pure il centro di esercizio del diritto politico del voto in materia amministrativa. In quel tempo il capo del Comune fu il « Sindaco », assistito da una «Giunta Comunale» e controllato da un «Consiglio Comunale», tutti di formazione elettiva. Sugli atti del Comune il controllo del governo si limitava di regola al criterio della legalità, senza entrare nel merito dell'opportunità dell'atto.

Nel sistema fascista la posizione del Comune è profondamente mutata. Con la legge 4 febbraio 1926, n. 237, fu istituito il Podestà nei comuni con popolazione inferiore a 5000

abitanti. Poi l'istituto fu esteso a tutti i comuni. Presentemente, a termini del testo unico, 3 marzo 1934, n. 883, il Podestà è nominato con decreto reale per quattro anni ed ha funzioni così di ufficiale del governo, come di capo gerarchico dell'istituzione comunale. Nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, o capoluoghi di provincia, è assistito da una Consulta, di nomina del Prefetto o del Ministro dell'Interno su terne designate dalle Associazioni sindacali comunali. Il nome stesso di «Podestà» denota il nuovo carattere della dignità, non più riferibile al concetto dell'autarchia locale. Infatti, l'art. 97 del t. u. in materia, ha tramutato il «visto» del Prefetto sugli atti dei Comuni in approvazione in linea di opportunità. È da notare, quale conferma del criterio accentratore del vigente sistema, che i Segretari comunali fanno parte del personale di ruolo dell'amministrazione dell'interno e che parecchi pubblici servizi un tempo disimpegnati dai Comuni (es.: istruzione elementare) sono stati devoluti all'amministrazione centrale.

B) Le ISTITUZIONI SOCIALI. Esse sono state sviluppate largamente dal regime fascista in rapporto al concetto che esso professa della integrazione popolare. Si possono distinguere nei tipi seguenti:

a) di *beneficenza*. Nell'anteriore sistema esse erano rappresentate quasi esclusivamente dalle «Istituzioni pubbliche di beneficenza» ordinate con la legge n. 6962 del 1890, concernente tutte le «Opere Pie» e ogni altro «ente morale che abbia in tutto o in parte per obbiettivo quello di prestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità come di malattia, e di procurare ad essi educazione, istruzione, avviamento professionale». Tali istituzioni risultano di regola quali complessi di beni patrimoniali a tipo di fondazioni (ospedali, ospizi). In via eccezionale si presentano come complessi personali a tipo di

corporazioni (Congregazioni di carità). La legge suindicata ha distinto la beneficenza volontaria dalla beneficenza legale, al quale effetto ha fissato i criteri nel cosidetto «domicilio di soccorso»;

b) di *assistenza, previdenza ed educazione*. La dottrina fascista, come si è già avvertito, alla stregua di una nuova concezione della vita, ha affermato una nuova interpretazione dell'assistenza e della previdenza e ha fatto sorgere istituzioni più vaste ispirate a programmi di carattere politico-nazionale. L'assistenza e la previdenza sono dichiarate tra gli obbiettivi delle Associazioni professionali legalmente riconosciute (§XXVI della Carta del lavoro) e formano anche oggetto specifico delle cosidette Opere Nazionali e degli Istituti di Previdenza, costituiti o riorganizzati per agire in tutto il territorio dello Stato in rapporto a determinate categorie di destinatari.

L'assistenza assorbe in gran parte l'attività del P. N. F., che è in materia il regolatore di tutte le iniziative. Appartengono al tipo delle istituzioni assistenziali specifiche: l'Opera Nazionale per i Combattenti; l'Opera Nazionale per gli Invalidi di guerra; l'Opera Nazionale Balilla per l'assistenza e l'educazione della gioventù; l'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, per l'assistenza della madre e del fanciullo; l'Opera Nazionale del Dopolavoro, per cui all'iniziativa facoltativa degli imprenditori riferentesi al concetto del patronato privato, viene sostituita l'azione metodica di una istituzione pubblica. Il «Patronato Nazionale per l'assistenza degli operai» disimpegna le incombenze deferite alle Associazioni sindacali dei lavoratori dal § XXVIII della Carta del lavoro per la tutela dei loro rappresentati nelle pratiche relative all'assicurazione per gli infortuni sul lavoro e alle assicurazioni sociali.

In un certo senso si può considerare un'istituzione di assistenza anche «l'Ente Nazionale per la Cooperazione» rispetto

alle iniziative economiche che si svolgono col carattere di imprese cooperative.

La previdenza sociale si distingue dall'assistenza, perchè implica la corrisposta di un contributo determinato anche da parte dell'utente e si differenzia dalla previdenza libera privata, perchè il contributo è, almeno in parte, obbligatorio, a carico di un soggetto diverso dall'interessato; l'imprenditore o l'istituzione pubblica. Fondamentale importanza hanno l'Istituto Nazionale Fascista per la previdenza sociale e l'Istituto Nazionale Fascista per la assicurazione contro gli infortuni degli operai sul lavoro. Bisogna vedere nell'azione di tali istituti l'adempimento di servizi pubblici, giustificati non dalla creazione di nuovi diritti soggettivi degli operai e in genere dei lavoratori, ma dall'obbiettivo della solidarietà nazionale e dall'integrazione delle attitudini lavorative, mediante prestazioni determinate (indennità o cure). Di tali servizi sono organi i lavoratori, i datori di lavoro e gli istituti assicuratori;

c) di *istruzione*. Possono considerarsi sotto questo profilo le « Università degli studi » che prima erano ridotte ad uffici dell'amministrazione diretta. Può assegnarsi a questo tipo l'Istituto Nazionale « Luce » per la propaganda cinematografica e la « Dante Alighieri », per la diffusione della lingua italiana all'estero. Notevole istituzione è poi l'Accademia d'Italia creata nel 1926 col compito di promuovere la comunione intellettuale degli italiani e l'espansione all'estero del pensiero nazionale. Per l'istruzione militare vi erano già le Società del tiro a segno, sistemate con la legge n. 479 del 1930. Colla legge n. 2150 del 1934, però, si è introdotta l'istruzione militare anche nelle scuole civili. Al proposito il Duce ha chiarito: « L'addestramento militare è parte integrante dell'educazione, ha inizio appena il fanciullo è in grado di apprendere, continua fino a quando il cittadino è in condizioni di impugnare le armi

per la difesa della patria ». Testè si è organizzata l'istruzione militare nelle scuole di tutti i gradi, metodicamente, secondo lo spirito della nazione militare. L'« Unione nazionale ufficiali in congedo » istituita con r. d. l. n. 2352 del 1926, e alle dipendenze del P. N. F. ha il compito di integrare l'azione educativa degli altri organi pubblici colla preparazione morale e tecnico-professionale degli ufficiali in congedo;

d) di *credito* e *di economia*. Anche nella sfera dell'attività economica esistono istituzioni, di cui era malagevole fissare il carattere, perchè il requisito della pubblicità si riteneva incompatibile con un'azione svolta a scopo di lucro. Si ammetteva che nel concetto istituzionale pubblico rientrasse solo lo scopo del « credito gratuito ». Questo è proprio del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, del Monte dei Paschi di Siena e delle Casse di Risparmio e Monti di Pietà (t. u. 25 aprile 1929, n. 967). Incerte erano le opinioni in merito alla Banca d'Italia, unico istituto di emissione, di cui sembrava indiscutibile il carattere commerciale. Non potevano rientrare nella categoria qui considerata l'Istituto Mobiliare Italiano (I. M. I.) e l'Istituto per la ricostruzione industriale (I. R. I.), sebbene definiti dallo stesso legislatore come « enti di diritto pubblico », perchè essi hanno sempre, per obbiettivo, il lucro patrimoniale. Seconchè, coi provvedimenti legislativi in corso sulla disciplina del credito, la Banca d'Italia viene assunta a « Banca di Stato », trasferendosi al patrimonio pubblico il relativo capitale azionario e confermandosi i Banchi di Napoli e Sicilia, il Monte dei Paschi di Siena e l'Opera San Paolo di Torino quali istituti di credito pubblico, si dispone che altre banche private di più notevole importanza vengano sistemate in un particolare regime di controllo che le riduce ad aziende private di pubblica necessità.

Si tratta di una significativa applicazione del principio nazionale dell'economia, che per altro non può confondersi con una manifestazione diretta di « economia corporativa ». E per essa si esplica invece quel processo che mal fu da qualcuno presentato col brutto nome di *amministrativizzazione* della iniziativa privata nella sfera del risparmio in coordinamento al controllo che gli istituti dell' O. S. C. perseguono nella sfera della produzione della ricchezza. Con tale metodo lungi dall'eliminare, si conferma e si rafforza il fattore dell'attività individuale, sottraendolo alle insidie dei monopolii plutocratici nel delicatissimo momento del risparmio, su cui quelli operano di preferenza.

Pure nel settore dell'attività economica si riscontrano altre istituzioni di natura incerta, oltre a quelle sopra indicate. E specialmente le istituzioni aventi figura di « consorzio », sia tra istituzioni pubbliche, sia tra privati; quelli in vista del disimpegno di servizi pubblici particolari (Consorzi interprovinciali e intercomunali); questi in vista dal raggiungimento di scopi economici comuni o del mantenimento di opere di comune interesse (Consorzi stradali, idraulici, di bonifica).

Particolare gravità nei confronti del funzionamento stesso dell'O. S. C. avrebbe avuto la legge 16 giugno 1932, n. 834, sui « Consorzi obbligatori nell'industria », se avesse ricevuto attuazione.

Senza approfondire di più, si deve rilevare che per avventura le istituzioni pubbliche particolari di economia e di credito tendono a profilarsi come un tipo a sè, accanto alle istituzioni territoriali e sociali propriamente dette. In ogni modo tutta la materia delle « persone giuridiche » (associazioni e fondazioni) è profondamente investita dal carattere istituzionale che l'ordine nazionale sta assumendo nella sfera

del diritto pubblico, secondo il concetto della « incorporazione » a suo luogo illustrato e dalla trasformazione in corso nel temperamento e nella struttura del diritto privato. Nell'interesse di un armonico svolgimento del sistema dello Stato Nuovo si deve augurare il riesame e il riassetto dei concetti e degli istituti elaborati e introdotti al riguardo nel sistema anteriore del diritto.

CAPITOLO V

LE ISTITUZIONI GIUDIZIARIE

33. – L'ordinamento giudiziario

DECISIVO per la qualifica civile di un governo è l'assetto della funzione giurisdizionale. Nel tipo dello Stato moderno anteriore alla rivoluzione francese l'ordine dei giudici fu il custode delle « leggi fondamentali del Regno » e il cardine della vita costituzionale. Tranne che nella costituzione degli Stati Uniti di America, invece, il compito della funzione giudiziaria venne ristretto dalle rivoluzioni individualiste.

I fautori della divisione dei poteri, che questa richiamavano all'obbiettivo della guarentigia dei diritti individuali, non riuscirono ad assestare in modo conveniente la figura del « cosidetto » potere giudiziario; sebbene professassero che della guarentigia dei diritti individuali esso avrebbe dovuto risultare lo strumento qualificato. Il costituzionalismo dottrinario, seguendo lo spirito della rivoluzione francese, guardò sempre con diffidenza le magistrature giudiziarie. Si vedeva in loro le rivali possibili dell'istituto parlamentare, ricordando l'importanza politica che i corpi giudiziari avevano avuto nel l' *Ancien règime*, quando, proprio sotto il nome di « parlamenti », avevano esercitato la funzione di « interinare », cioè di controllare, i regi editti e le regie patenti, per garantire la legalità degli atti di organizzazione pubblica emanati dal principe.

Lo stesso Statuto italiano del 1848 non parla affatto di un « potere giudiziario », ma solo di un « ordine giudiziario ». Sotto questo titolo l'art. 68 dichiarò: « La giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce ». Alla Corona lo Statuto (art. 8) attribuì nella funzione giudiziaria un intervento col nome di « diritto di grazia »; per cui si comprende così la grazia in senso stretto,

a favore di un singolo condannato, come l'indulto e l'amnistia che hanno effetti generali, ossia per categoria di condannati o giudicabili.

Ai giudici, nel sistema parlamentare non fu concesso di regola alcun controllo sulla validità degli atti compiuti dalle due Camere, per non pregiudicare il principio della sovranità del Parlamento. Soltanto fu ammessa la potestà loro di non applicare nel caso concreto gli atti non legislativi, compiuti dal potere esecutivo, che fossero impugnati dal privato di illegalità, per essere contrari a una legge (art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

In definitiva, il cosidetto ordine giudiziario fu organizzato alla medesima stregua delle istituzioni amministrative, cioè con criteri burocratici, negli organi dei Pretori, dei Tribunali, delle Corti di appello e della Corte di cassazione, salva la prevalenza della collegialità, condizione consentanea al carattere deliberativo delle loro attribuzioni; e salvo alcune garanzie, come quella dell'inamovibilità concessa ai loro membri che per ciò possono considerarsi come «impiegati privilegiati», alla medesima stregua dei componenti del Consiglio di Stato, e salvo uno speciale controllo di legalità da esercitarsi sugli atti da essi compiuti. Questo controllo si indica col nome di «gerarchia delle istanze» ed ha come organo supremo la Corte di cassazione. La quale sotto tal punto di vista unifica il complesso delle istituzioni giudiziarie in un «ordinamento giudiziario».

All'ordine giudiziario, così organizzato, fu commesso di giudicare nella materia dei diritti dei privati, in sede civile e in sede penale. Esso non fu quindi l'organo esclusivo della funzione giurisdizionale, in quanto altri corpi come, a tacere del Senato, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, le Giunte provinciali amministrative esercitano funzioni del genere in

materia amministrativa. Anzi nemmeno fu ed è l'organo esclusivo in materia dei diritti privati, perchè accanto ad esso sussisterono, e sussistono, numerose altre giurisdizioni speciali, cioè giurisdizioni in materia di diritti privati, attribuite ad organi che non fanno parte dell'ordine giudiziario.

Soltanto la legge del 31 marzo 1877 n. 3761 sui « conflitti di attribuzioni », attribuendone il giudizio alla Corte di cassazione, a Sezioni unite, aveva in questi modesti limiti riconosciuta l'identità di una «funzione giurisdizionale».

Nell'estrema fase social-democratica dell'ordine individualista, apparendo sempre più grave il pericolo rappresentato dai partiti anticostituzionali nello Stato e sempre più urgente il bisogno di assicurare il rispetto dei principî fondamentali della costituzione, da parte dei parlamenti, acquistò credito in quasi tutti i paesi il progetto di una « giurisdizione costituzionale ». La quale dovrebbe accertare la validità anche delle «leggi ordinarie» in rapporto alla « legge costituzionale ».

La relativa competenza, secondo le tendenze diverse, si riterrebbe propria o dei medesimi organi giudiziari, oppure di corti e tribunali speciali, composti in parte di elementi giudiziari. Una particolarissima importanza sin dall'origine della costituzione degli Stati Uniti di America ebbe colà la Suprema Corte di Giustizia Federale. Alcune costituzioni recentissimamente hanno ammesso il controllo delle costituzionalità delle leggi e in Austria e Cecoslovacchia si è stabilito che esso funzioni a richiesta delle altre istituzioni pubbliche e coll'effetto di abrogare la legge riconosciuta incostituzionale.

Il Fascismo non ha ancora preso in esame il problema di un controllo sulla costituzionalità delle leggi; sebbene, come si è a più riprese avvertito, le condizioni di questo controllo risultino dall'avvenuta definizione di una legge costituzionale e

dall'adozione di un sistema di pluralità delle fonti normative illustrato al capitolo II n. 15.

Però ha provvisto subito alla unificazione della Cassazione del Regno, sopprimendo le cinque corti territoriali di Roma, Torino, Firenze, Napoli e Palermo. Esse erano il residuo dell'antica frammentazione politica della Penisola. L'avvenuta unificazione loro, come mezzo all'uniformità della giurisprudenza, concreta il postulato fascista della unità nell'ordine giuridico nazionale.

34. – La giustizia penale

Alla nuova nozione dello Stato e al nuovo sentimento dell'autorità il Fascismo doveva assicurare soddisfazione pur mediante una sollecita riforma della legislazione penale. Tale è la ragione per cui si è potuto procedere alla riforma del codice penale con effetto dal 1° luglio 1931, mentre allo studio si trova tuttavia la riforma dei codici di diritto privato, rispetto ai quali si richiamano le considerazioni svolte a suo luogo.

I caratteri generali del nuovo diritto penale italiano rispecchiano quei concetti della personalità morale ed economica dello Stato e dell' iniziativa, in quanto responsabilità, individuale, che sono stati illustrati nella parte generale del presente lavoro. Donde una più accurata ed esauriente definizione dei reati contro «la personalità dello Stato» e contro l' «economia nazionale», tra cui sono comprese le norme relative allo sciopero e alla serrata. Anche l'ordine della famiglia e l'integrità della stirpe sono stati protetti in modo particolare.

Quanto alle pene, il nuovo codice penale ha restituito la pena di morte, anche per i delitti politici, e ciò in considerazione che in questa materia la semplice pena restrittiva della

libertà personale non agisce come controspinta sufficiente sulla infatuazione rivoluzionaria dei delinquenti. Il nuovo codice penale ha poi introdotto l'istituto delle « misure di sicurezza » che si distinguono in patrimoniali e personali. Le prime sono la cauzione di buona condotta e la confisca. Le seconde sono l'assegnazione a una colonia agricola o a una casa di lavoro, il ricovero in una casa di cura o di custodia, il ricovero in un manicomio giudiziario o in un riformatorio giudiziario, la libertà vigilata, il divieto di soggiorno in determinate località del Regno, il divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcooliche, l'espulsione dello straniero dallo Stato.

Notevole importanza dal punto di vista politico ha avuto la riforma relativa alla « giuria » nei giudizi penali attuata col r. d. 23 marzo 1931, n. 249. L'istituto della giuria era adottato per le Corti d'assise, le quali giudicavano dei delitti di maggiore gravità e in particolar modo dei delitti politici. Questo « giudizio per cittadini giurati », derivato da istituzioni medioevali e largamente svolto in Inghilterra, sul continente aveva costituito un caposaldo di rivendicazione per le rivoluzioni liberali. Si voleva, in effetto, che nei casi sopraindicati il giudizio, se non addirittura sottratto ai giudici di carriera, che venivano sospettati di eccessiva deferenza al « potere esecutivo », fosse almeno diviso tra il giudice di ruolo e un consesso di privati cittadini detti « giurati », ai quali sarebbe spettato di farsi interpreti della cosidetta « coscienza popolare », giudicando sovranamente sul punto di fatto. A tacere che il criterio di distinguere fra il « giudizio sul diritto », attribuito al giudice di ruolo e il « giudizio di fatto », riservato ai cittadini giurati, è privo di valore scientifico, appare evidente che il Fascismo non poteva tollerare un sistema che si richiamava in modo espresso a un concetto di diffidenza verso l'autorità pubblica.

Nel presente assetto le Corti d'assise, in numero di 87, sono composte ognuna di un presidente di sezione di Corte d'appello che la presiede, di un consigliere di Corte d'appello e di cinque assessori scelti in determinate categorie. Questi sette componenti, compresi quelli che rappresentano l'elemento laico del collegio, giudicano tutti insieme del fatto e del diritto. Per i reati commessi dai minori degli anni 18 con r. d. l. 20 luglio 1934, n. 1404, la competenza fu attribuita a un « Tribunale per i minorenni » istituito in ciascuna sede di Corte d'appello, composto di due magistrati e di un cittadino benemerito dell'assistenza sociale scelto tra i cultori di biologia o psichiatria. A detti tribunali è stata deferita anche la competenza per alcune pratiche civili che riguardano la tutela morale dei minorenni. Ma la competenza della giuria è stata modificata da quella che era tradizionalmente anche dalla creazione del « Tribunale specia'e per la difesa dello Stato », istituito con la legge 25 novembre 1926, n. 2008, prorogata dalla legge 4 giugno 1931, n. 674, la quale ha esteso la competenza del Tribunale speciale. Esso è composta di un generale presidente e di cinque consoli della M. V. S. N. e giudica coloro che commettono fatti contro la vita del Re, della Regina, del Principe ereditario, del Capo del Governo, o contro la Patria, che tentano di suscitare insurrezioni armate, o che distruggono edifici pubblici o privati, navi o aeroplani o provocano disastri ferroviari, tutti reati puniti con la morte per mezzo della fucilazione, e i cittadini che stando all'estero diffondono notizie false sulla condizione interna dello Stato danneggiandone il credito ed il prestigio.

Uno degli aspetti caratteristici dei nuovi ordinamenti penali è quello di aver dato materia a una completa sistemazione della dottrina giuridica e sociale della esecuzione penale, creando un autonomo « diritto penitenziario ». Questo nelle sue premesse

scientifiche e nelle sue realizzazioni, ispirandosi al tenore del principio costituzionale fascista, non si limita a reprimere e a punire, ma appresta i mezzi per riadattare i condannati alla vita sociale col lavoro, con la scuola, con la religione. Accanto agli stabilimenti per l'esecuzione delle pene il regime ha organizzato gli stabilimenti per le misure di sicurezza, destinati alla cura degli anormali, all'educazione degli immaturi e al miglioramento dei recidivi e degli abituali. Pure per i minorenni l'esecuzione della pena è modificata con la istituzione dei «centri di rieducazione» che dalla fase precedente al delitto, si estende sino alla riabilitazione del minorenne emendato con metodi di carattere familiare, se anche non scevri di austerità.

35. – La giustizia del lavoro

Ancora più profonda modificazione il Fascismo ha recato nel sistema processuale civile, determinando la necessità di una revisione radicale del sistema.

Alla legislazione costituzionale fascista si lega la riforma nota sotto il nome di «Magistrato del lavoro» (M. d. L.) e connessa, come già si è dimostrato, alle due misure relative al legale riconoscimento delle Associazioni sindacali e alla repressione penale delle interruzioni del lavoro, nella duplice forma dello sciopero e della serrata.

La legge n. 563 del 1926 attribuì ad una sezione di ciascuna delle Corti di appello del Regno, denominata «Magistrato del lavoro», il compito di decidere in unica istanza, tutte le controversie relative così all'applicazione dei contratti collettivi o di altre norme equiparate, come alla richiesta di nuove condizioni di lavoro da parte delle Associazioni sindacali legalmente riconosciute (art. 10).

L'organo giudiziario del M. d. L. avrebbe dovuto essere composto di tre giudici di ruolo e di due cittadini nella qualità di « consiglieri esperti », scelti in un ruolo speciale formato presso ciascuna Corte d'appello e composto di persone competenti nei problemi della produzione e del lavoro (art. 14). Anche qui è il concetto dell'elemento laico che affiora. Dal relatore di quella che fu la legge n. 563 del 1926 si insistette molto sulla qualifica di veri e propri giudici che avrebbero dovuto assumere questi consiglieri esperti e si vietò che essi avessero posizione gerarchica nelle Associazioni sindacali. Ciò per escludere che il M. d. L. finisse col ridursi a uno di quei collegi arbitrali che i regimi social-democratici escogitavano per la composizione facoltativa dei conflitti di lavoro secondo il principio del non intervento dello Stato, imprescindibile per il sistema medesimo della libertà sindacale.

La materia specifica del M. d. L. avrebbe dovuto essere costituita da due tipi di controversie denominate impropriamente « controversie collettive » e cioè:

1° le controversie di formazione; per cui si agirebbe da una Associazione sindacale per ottenere la formulazione di nuove condizioni di lavoro, in quanto sarebbe mancato l'accordo con l'altra Associazione in sede di contratto collettivo. In tal senso l'istituzione del M. d. L. rappresenterebbe una condizione di maggiore autonomia funzionale assicurata alle Associazioni nel disimpegno della loro funzione normativa.

2° le controversie di applicazione; per cui si sarebbe potuto agire dall'Associazione danneggiata, in caso d'inosservanza del contratto collettivo stipulato da parte dell'altra Associazione sindacale. Infatti, l'art. 55 del r. d. n. 1130 del 1926 aveva previsto due ipotesi di responsabilità civile. L'una di carattere legale, perciò che le Associazioni avessero omesso

di fare quanto era in loro potere per ottenere l'osservanza del contratto collettivo da parte dei singoli rappresentati, vincolati dal medesimo; l'altra di carattere convenzionale, quando nel contratto collettivo fosse stato esplicitamente convenuto che l'esecuzione del contratto veniva garantita dalla Associazione.

Non si mancò, nella letteratura, di equiparare i due tipi di controversie, previsti dall'art. 10 della legge n. 563 del 1926, a quei due tipi delle « controversie economiche » e delle « controversie giuridiche » che erano stati elaborati dalla dottrina del sindacalismo giuridico e che consideravano il comportamento dei sindacati alla stregua dei concetti del « diritto comune » cui volevasi ad ogni costo ridurre il fenomeno della associazione professionale e della lotta di classe.

Alle decisioni date dal M. d. L. in tema di controversie collettive concernenti la formazione di nuove condizioni di lavoro, l'art. 87 del r. d. n. 1130 attribuì la medesima efficacia del contratto collettivo di lavoro. È dunque chiaro che con tale riforma gli organi giudiziari venivano chiamati ad esercitare potestà coi risultati di una norma giuridica e quindi in sede di una funzione normativa, cioè sostanzialmente legislativa; salvo che essa veniva però espletata nei termini di una lite e si esprimeva con una sentenza, secondo il modo tipico della funzione giurisdizionale.

Il r. d. n. 1130 del 1926 al titolo V, capo III, elaborò minuziosamente il regolamento di procedura per il M. d. L. in queste nuovissime attribuzioni. Ma il Duce aveva visto giusto sin dal principio quando, nel discorso alla Camera sul disegno della legge n. 563 del medesimo anno aveva detto: « Vi è qualcuno che teme che gli operai domani facciano la corsa alla Magistratura del lavoro. Ed io sono di opinione piuttosto contraria. Credo che, conoscendosi l'esistenza di questa magistratura, si farà tutto il possibile, in sede di

conciliazione amichevole, per evitare il suo responso». Perciò Egli poteva poi soggiungere: « La Magistratura del lavoro è un'ipotesi disperata ».

Di fatto, le controversie proposte e decise in materia di formulazione di nuove condizioni di lavoro furono appena tre o quattro, in dieci anni di applicazione della legge. Nessuna traccia vi è mai stata di azione giudiziaria, nonchè di decisione, per le controversie così dette di applicazione. Chè anzi mentre l'art. 5 della legge 1926 aveva previsto che il decimo del provento annuo dei contributi sindacali dovesse venire prelevato per formare un fondo patrimoniale a garanzia delle obbligazioni per la responsabilità civile a carico delle Associazioni sindacali, non solo tale deposito non è mai stato utilizzato a questo fine, ma è stato virtualmente soppresso da successive disposizioni.

Alla stregua dell'esperienza bisogna dunque riconoscere che la riforma relativa al M. d. L. nelle controversie collettive non ha avuto applicazione. Nè potrà averla per l'avvenire. E pervero, le nuove norme sulla costituzione delle Corporazioni hanno provveduto l'organo che prima mancava per quella conciliazione preventiva delle vertenze collettive che è prescritta dall'art. 17 della legge n. 563 del 1926. Quanto poi, in particolare, alle controversie di applicazione, ovverosia di «responsabilità civile», previste dalla legge n. 563 del 1926, la loro ipotesi non si è mai verificata; perchè una volta eretto il sindacato a pubblica istituzione la responsabilità di esso veniva di necessità a liquidarsi con mezzi politici e amministrativi e non più con sanzioni di diritto privato, come la dottrina della libertà sindacale e del sindacalismo giuridico si era lusingata di poter ottenere mediante la elargizione alle Associazioni professionali della personalità giuridica, per incoraggiarle alla formazione di un proprio patrimonio e a operare di conseguenza sul terreno del diritto comune.

Bisogna aggiungere che la legge n. 226 del 1930, introducendo la figura dell'accordo per regolamento di rapporti collettivi economici e definendo il contenuto della ordinanza corporativa, non ha però più attribuito al M. d. L. una competenza rispetto alle controversie collettive di formazione in tale materia.

Comunque, non vi è ragione di rammaricarsi per la limitata applicazione che ha avuto l'istituto del M. d. L. in materia di « controversie collettive ». Non si tratta di un insuccesso, bensì di un superamento: la nuova coscienza di solidarietà e di disciplina nazionale ha eliminato del tutto lo « spirito della controversia » tra le classi sociali e il principio istituzionale e gerarchico dell'O. S. C. ha trionfato su tutte le pregiudiziali polemiche del passato.

Ma la creazione delle nuove fonti specializzate per la disciplina giuridica della produzione non poteva non avere effetto anche nella trattazione dei processi relativi alle controversie individuali che ne dipendono. E in prima linea per le controversie individuali del lavoro; perchè finalmente nella civiltà moderna il diritto del lavoro ha trovato, grazie al Fascismo, un regolamento organico, a differenza di ciò che avveniva nell'ordine individualistico, in cui il cosidetto diritto comune si occupava del fenomeno del lavoro appena con due o tre norme schematiche in materia di locazione di opere.

Mediante il r. d. l. n. 471 del 1928, presentemente sostituito dal r. d. l. n. 1073 del 1934, a complemento della legge 3 aprile 1926, n. 563, veniva perciò attribuito ai pretori e ai tribunali di conoscere in primo grado, e al M. d. L. di conoscere in grado di appello, di tutte le controversie tra singoli datori di lavoro e lavoratori fondate su un contratto collettivo o già attribuite alla competenza di quelle giurisdizioni speciali dei «probiviri» e delle «commissioni per l'impiego privato»

che rappresentavano il timido esperimento nella materia della giustizia sociale fino ad allora compiuto.

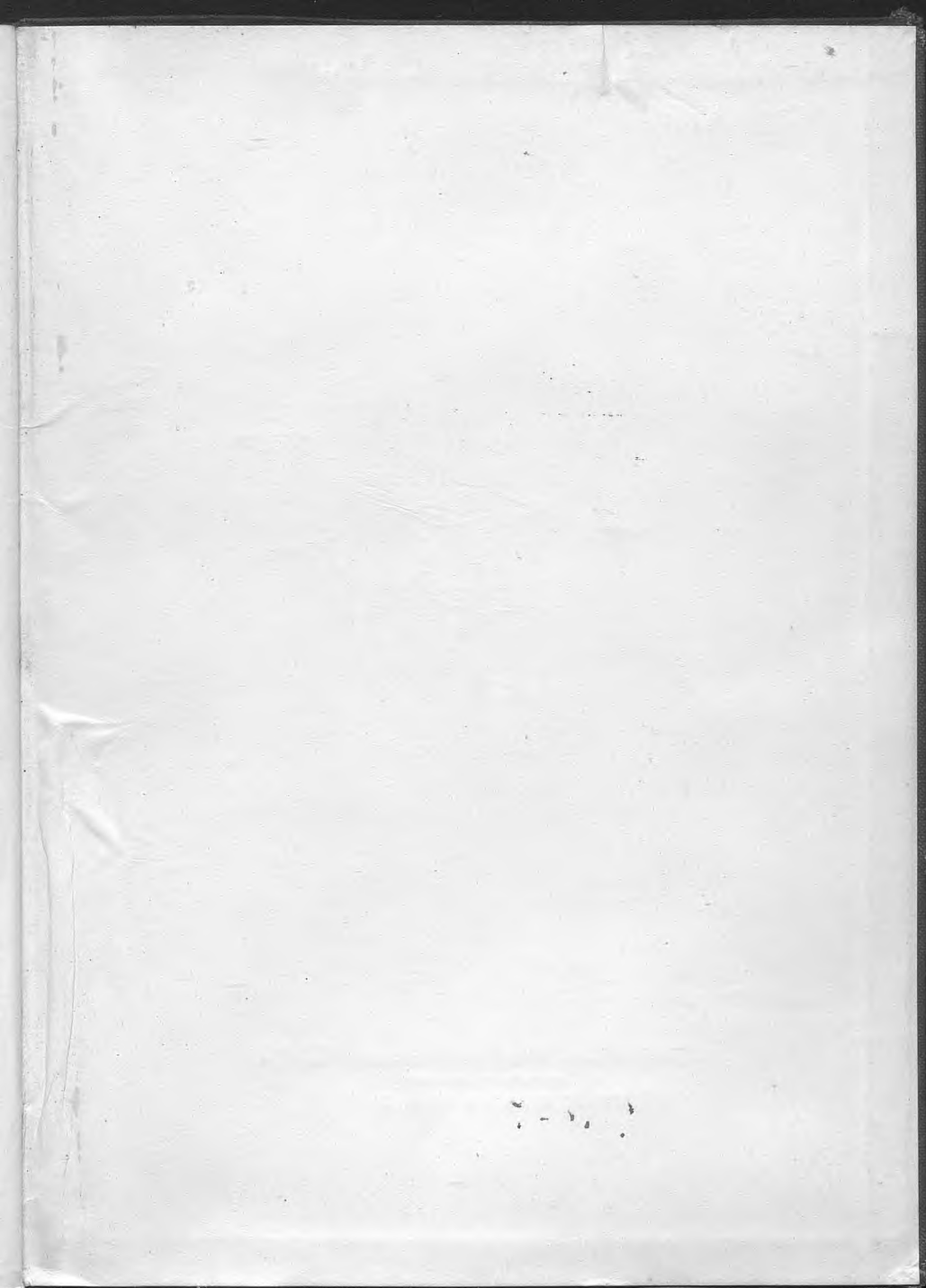
La procedura in materia di controversie individuali di lavoro venne organizzata con criteri analoghi al rito adottato per la trattazione delle « controversie collettive ». Così, tra l'altro, vennero affiancati i giudici anche delle controversie individuali del lavoro coi « consiglieri esperti ». Col r. d. n. 1073 del 1934, però, i consiglieri esperti furono resi facoltativi, pur a criterio del giudice medesimo.

Il Duce ha più volte insistito sulla necessità che la giustizia del lavoro sia « equa pronta ed economica ». E in un certo senso il rito escogitato per le controversie individuali del lavoro soddisfa questo programma, perchè rispecchia i criterii della iniziativa del giudice e della concentrazione del giudizio, i quali rispondono effettivamente ad una maggiore sollecitudine processuale. Ma questa è un'esigenza generale e perciò venne dichiarato che la riforma era compiuta a titolo preparatorio alla revisione di tutto il rito civile che ormai sembra imporsi al legislatore.

Infatti, col distinguere un rito speciale del lavoro dal rito comune proprio alle istituzioni giudiziarie, regolato dal codice di procedura civile, si è aperto l'adito a questioni di competenza funzionale che possono rendere incerta la via al litigante. Inoltre dai provvedimenti legislativi del 1926 e del 1928 non fu accordato il ricorso per cassazione contro le sentenze rese nelle controversie individuali che abbiano violato, o male interpetrato, il contratto collettivo o una norma equiparata, ma i rimedi relativi sono stati affidati ai diversi M. d. L. del Regno. Il che implica che in materia di lavoro presentemente manca l'unità del controllo, in contraddizione alla indiscutibile unità che deve avere l'ordinamento giuridico, nonchè all'affermato concetto che la produzione costituisce un complesso unitario dal punto di vista nazionale.

In verità, dopo che la competenza dell'O. S. C., con la costituzione delle Corporazioni, è stata estesa a tutti gli aspetti dell'attività di produzione e dell'azienda, non è più ragionevole distinguere agli effetti del rito processuale la materia dei rapporti di lavoro dalla materia dei rapporti economici « non di lavoro » ed anzi dalla stessa materia generale dei diritti patrimoniali privati. Appare urgente la unificazione della giustizia civile, anche sotto l'aspetto del suo regolamento processuale, la quale unificazione, non vi è dubbio, seguirà in modo adeguato alle due esigenze evidenti del tempo, che si possono indicare in quella della fiducia nell'autorità e in quella della semplificazione delle forme, in aderenza al più intenso ritmo della vita moderna.

Si è già dimostrato come del diritto privato il Fascismo professi una considerazione diversa da quella propria alla dottrina individualista, così come del rapporto tra il cittadino ed il potere pubblico. Tra l'altro, non è più possibile raffigurare il compito della giustizia in quello di dare valore esecutivo ai risultati di un'attività processuale regolata esclusivamente dal criterio dell'interesse privato delle parti e abbandonata incondizionatamente all'iniziativa delle parti. In tali termini l'ordinamento della giustizia civile dovrà non solo unificarsi, ma anche dovrà approssimarsi nella struttura al carattere del procedimento penale.

Il che avrà per effetto di restituire all'ordine giudiziario un compito più qualificato nella vita costituzionale dello Stato Nuovo, pur in attesa che si precisino le idee in merito al sistema della pluralità delle fonti del diritto e all'indispensabile compito di una giustizia costituzionale, in cui dovrebbe ristabilirsi l'unità organica della giurisdizione sotto la suprema direzione del Capo del governo, in corrispondenza al valore integrale e totalitario dello Stato medesimo e al principio della gerarchia costituzionale.

Prezzo della serie di 8 volumi L. [illegible]

Prezzo di ciascun volume L. 5